

Cahier N° 1
Janvier 2001
Deuxième tirage

GRASPE

Sommaire

	<u>page</u>
Avant-propos	5
The reasons for GRASPE	6
Politique de qualité à la Commission	9
Some issues for the European civil service	16
Les contraintes d'une réforme	20
Témoignage d'un Chef d'Unité	23
Lire et réfléchir sur la réforme administrative : comprendre ce qui s'est passé dans certains pays	26
30 ans de réformes à la Commission – Pour quel avenir ?	34
<i>Document</i> : Politiques qualitatives et construction européenne	46

**"Changer l'état des choses est aisé,
l'améliorer est très difficile"**
Erasme

Ont participé aux travaux de GRASPE

Véronique	ANGOT
Gilles	BERTRAND
Anastassios	BOUGAS
Francisco	CABALLERO SANZ
Anna Maria	CAMPOGRANDE
Paraskevas	CARACOSTAS
Maria Eduarda	DE MACEDO
Isabelle	DEMADE
Elie	FAROULT
Tomas	GARCIA AZCARATE
Anders	HINGEL
Stefan	HUBER
Philippe	KERAUDREN
Panayotis	LEBESSIS
Ugur	MULDUR
Jaime	PEREZ VIDAL
Ines	PERIN
Jacques	PRADE
Antoine	QUERO MUSSOT
Roger	VANCAMPENHOUT
Catherine	VIEILLEDENT
Georges	VLANDAS

Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspé.

Avant-propos

Qu'est-ce qu'un fonctionnaire européen ? Un « eurocrate » ? Un fonctionnaire international coupé des réalités du terrain, passant son temps dans des réunions de comité dont il est le seul à pouvoir déchiffrer le langage codé ? Un serviteur de l'intérêt général d'une Europe politique en construction ? Un relais et un porte-parole de la société civile qui s'organise au-delà des frontières ? Répondre à ces questions (et à d'autres) sur notre métier est d'autant plus nécessaire que la Commission est toujours à la croisée des chemins.

Le climat morose qui a présidé à la démission du précédent Collège ne s'est pas sensiblement amélioré. Le rôle de l'institution dans la construction européenne est mis en doute dans la pratique, comme l'a montré le récent sommet de Nice. La réforme sous contrainte, entamée, à marche forcée, par l'actuel Collège, suscite parmi le personnel de la Commission bon nombre d'interrogations, voire des inquiétudes. De surcroît, le personnel est désorienté par la multiplicité des initiatives et la complexité des sujets abordés dans un délai très court qui, parfois, le relègue à une place de spectateur de son propre changement. Enfin, la réforme actuelle met l'accent plutôt sur les procédures (concernant la gestion financière, des ressources humaines, de la programmation,...) que sur le sens de l'action publique européenne, l'articulation entre une réflexion concernant le rôle stratégique de la Commission, son évolution, et les changements administratifs qui pourraient en découler, étant insuffisamment abordée.

Ce constat provisoire incite à penser que le mouvement actuel de réforme - qui succède lui-même à un grand nombre d'initiatives visant la transformation de ces institutions, entreprises depuis au moins trente ans - à peine achevé, devra se poursuivre, tant les questions concernant l'approfondissement de la construction européenne et du rôle joué par ses institutions paraissent aiguës et urgentes.

C'est ce contexte qui a incité un groupe de fonctionnaires, d'horizons et de nationalités différents, syndiqués ou non syndiqués, à entamer une réflexion, à plus long terme, sur l'avenir du Service Public Européen, en défense d'un rôle toujours plus actif joué par celui-ci dans la construction européenne. Ce travail de réflexion n'entend se substituer ni à l'action importante, plus institutionnelle, menée à ce sujet par les différents services concernés de la Commission, ni *a fortiori* à l'action menée sur ce terrain par les différentes organisations syndicales.

D'emblée, le groupe s'est placé dans un contexte d'ouverture d'esprit, de libre examen des opinions et d'indépendance vis-à-vis de toute hiérarchie ou instance de représentation du personnel. D'où le sigle de **Graspe**: « Groupe De Réflexion Sur l'Avenir du Service Public Européen ». Ce sigle contient, par ailleurs, une allusion sémantique et ludique : **grasp** signifiant en anglais "saisir", "appréhender" et "comprendre", mais également "saisir", "recueillir" et "capter" (l'adhésion).

Ce premier numéro vise, dans un premier temps, à délimiter le champ des questions que **Graspe** entend aborder. Sont, dans un deuxième temps, traitées les questions relatives à la **qualité** au sein de la Commission et des politiques communautaires. Plusieurs contributions reviennent sur la **réforme** en cours à la Commission, en référence à son contenu, mais aussi compte tenu des expériences déjà menées dans plusieurs administrations nationales, voire au sein de la Commission même. Enfin, une contribution met l'accent sur des **aspects « vécus »** des tentatives de réforme en cours, qui, au-delà des bonnes intentions affichées, déterminent également ses chances de réussite.

Enfin, il paraît utile d'évoquer la méthode de travail au sein de **Graspe**. Dans un premier temps, une discussion collective permet de déterminer les thèmes à aborder. Si la discussion menée sur chaque thème le permet, un texte est écrit en vue de sa publication. C'est dire que les articles parus dans ce numéro ne reflètent pas forcément le point de vue de chaque participant mais représentent plutôt des synthèses dynamiques des discussions collectives menées lors des travaux de **Graspe**. C'est ce qui explique aussi un certain pluralisme des approches entre les différents articles. Loin d'être un inconvénient, ce pluralisme fournit une incitation utile à poursuivre le débat au sein de **Graspe** et, nous l'espérons, avec nos lecteurs. A vos plumes donc !

The reasons for G.R.A.S.P.E

(Groupe de Réflexion sur l'Avenir du Service Public Européen –
Reflection Group on the Future of the European Civil Service)

The European civil service at the crossroads

The European Commission is a unique organisation. It is small in size, it is multinational by design, it is an embryonic European government and not an intergovernmental organisation, it carries a history and a culture of more than 50 years of European integration, it has developed new organisational experiments (i.e. the practice of partnership in the Structural Funds after 1988, the cooperative projects in the field of research and education/training, now the new environmental and social policy developments...).

Most fonctionnaires of the European Commission are not traditional bureaucrats: they are, so far as possible, militants of the European project which they see as their own responsibility. The European civil servants want to feel that they constantly upgrade their understanding of the issues at stake, that they are permanently improving their policy capabilities, evaluating successes and failures, adapting their implementation instruments in a way which best corresponds to the expectations of all those who live in Europe.

They are still suffering from the "post-Maastricht" anti-EU backlash¹ as well as from the impact of the resignation of the previous College on public opinion.

The approach of the reform of European administration has so far focused mainly on management processes (it is of course indispensable given the management problems revealed by the 1999 crisis and highlighted in the media) but **the "crisis" of the Commission (and the other European institutions) is also (and maybe more) about policy "products", i.e. about the way we contribute - or fail to contribute - to give Europeans a sense of common destiny through a visible**

contribution to the solution of their problems. This "crisis" is illustrated for example by the low participation rate to the last elections for the European Parliament.

Most European citizens want to know how the Union can help them to address the problems which worry them most such as unemployment, environmental change, organised crime and youth criminality, health and wellness, better education and training systems, stability at our borders, etc.

The Commission is and will be, together with the Member States and the European Parliament, judged on outcomes (e.g. the completion of the Single Market, the launch of the Euro) as much as on its sound management practices. What is the next flagship project that we want to propose to Europeans? How to better organise ourselves and mobilise staff so that new objectives, new ways of working emerge as policy options submitted for discussion and decision at the level of the College?

The key issue is therefore : **how to improve our service to the European citizens, the European Parliament, the socio-economic actors, the national and regional administrations and policy-makers** and how to better cooperate with them and between ourselves to achieve our common objectives.

The notion of an "active society" was elaborated by Etzioni and publicised by one OECD publication some years ago. It designates a society where the constituent groups and individuals are active to search and develop solutions to the more pressing social problems. Innovation, creativity, action, etc. are not ends in themselves. The type of innovation which is desperately needed in Europe is of a threefold nature: technological, institutional, organisational. « Active societies » have to be promoted on our Continent in order to mobilize all available resources to fight youth unemployment, reduce social inequalities and promote new (cleaner) growth trajectories. **The European project will be fully appropriated by a overwhelming majority of citizens when they will be convinced that it helps them to tackle their problems, involves them in doing so and offers a shared vision of future opportunities and threats.**

¹ The misunderstandings in the national debates on the Maastricht Treaty, the fiasco of the Balkan civil war(s), the perception of some that the EU could do more against the rise of corruption and organized crime in Europe and the revival of fascist movements in a number of Member States, the worries about the persistence of mass unemployment and social exclusion despite the better growth prospects brought by the EMU perspective...

The wider context : Europe faces major challenges on the eve of the 21st century.

The challenges that Europe will have to face in the next decade are well known.

First, one can recall the most obvious ones:

- EMU;
- enlargement;
- economic and social cohesion;
- the reform of EU institutions;
- the new policy developments in Common Foreign and Security Policy and internal affairs.

In addition, Europe will need to address the following issues that concern its citizens:

- *globalisation*: how can it shape it and promote a European dimension in global debates? Is "proximity politics" (strengthening the East and Mediterranean) enough? What about our partnerships with the 21st Century Asian superpowers (China, India)?
- *growth and job creation*: how to promote the development of new clusters of activity in order to create new jobs? What are the technological, social and organisational preconditions for this new growth path?
- *stability and instability at its borders* (enlargement, the Euro-Mediterranean partnership, the relations with Russia and the CIS...): is the economic dimension enough? What have we learned in the last decade about the rise of a new type of Mafia capitalism, of religious fundamentalism, of wars and mass violence at our borders?
- *a polarised society* (a growing inequality of living conditions at global level and within industrial societies): how can we better support those initiatives at local, regional and national levels which aim at mobilising, motivating and helping excluded groups and/or individuals?
- *scientific and technological change* (the risks and opportunities of a more and more "artificial earth"): how can we orientate better the creativity of scientists and engineers to serve the needs of our differentiated societies? How could we influence global debates and initiatives about global change, environmental threats, new or resurging diseases, ethical aspects of technological developments... ?
- *gender issues*: how to learn from the experience of Scandinavian and Northern European countries to develop equal opportunities initiatives inside and outside the Commission in an effective way? How to promote new working life models which help in this direction?
- *environmental opportunities*: how do we support sustainable communities inside and outside Europe? How far do we want to go in the direction of sustainable consumption and industrial ecology?
- *a "society of individuals"*: mass unemployment and more profound societal transformations are destabilising our social fabric leading to new psycho-sociological "diseases" described under the theme of the "uncertain individual". How do we cope with antisocial behaviour in our cities, anxiety, massive use of illicit drugs by large portions of the young population, massive use of "lifestyle drugs"... ?
- *the "governance challenge"*: the crisis of authoritarian models of politics (in all fields including economics or science) in the second half of the 20th century and the increased maturity of citizens in our societies explain why traditional politics are abandoned by a growing portion of our population; on the other hand, citizens are promoting associations and NGOs dealing with specific issues ("single issue politics"); governments are reinventing themselves; some enterprises wish to play a more societal/collective role. How do we respond to these changes? What can we learn from innovative experiments of participative democracy? How to articulate different levels and modes of government in a « network Europe » ?
- *The tensions between « negative » and « positive » integration trajectories*: up to now European integration has focused on negative integration, i.e. on ways to remove obstacles to a proper functioning of the Single European Market, while the challenges we face call for more cooperation, interdependence, shared sovereignty, i.e. positive integration.
- *The cultural challenge*: How to handle a wide diversity of cultural traditions, religions, values ? How to promote a variety of additive citizenships and identities ?
- *The challenge of education and training*: acquiring competences and qualifications throughout life ; ensuring education of high quality and access to knowledge, skills and competences for all are maybe the most challenging issues of concern for the 21st century.

What is the G.R.A.S.P.E ?

The individuals who decided to create the G.R.A.S.P.E share a common preoccupation : **they feel that there is an urgent need to reflect on the evolution and prospects of the European integration project – from the point of view of its effects on sustainable growth , improved social cohesion and more democratic governance - as a basis for constantly improving the service that the European administration can deliver to its « customers ».**

The G.R.A.S.P.E is thus a reflection group initiated by European civil servants with the aim of developing a common understanding of the broader context of the reform of the European civil service and, through it, actively contribute to the reform process.

It comprises individuals that are deeply convinced that :

- this reform is indispensable, it will take some time;
- it should be an opportunity for improving our service to European

citizens through a development and sometimes a « reinvention » of our policies ;

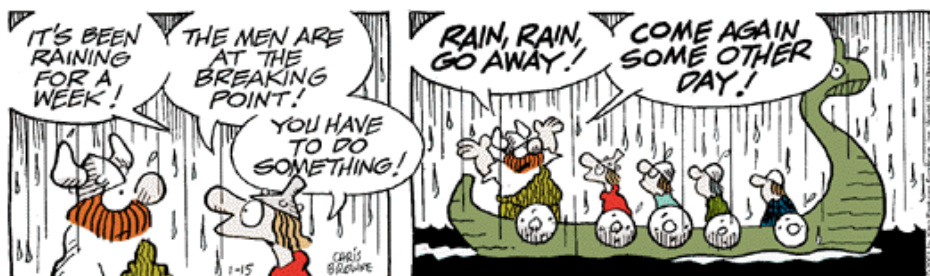
- civil servants need to keep in touch with actors on the ground and that a too strict separation between execution and conceptual work can be counterproductive ;

- in order to strengthen the legitimacy of European institutions, these should focus more on visible outcomes and experiment new participative processes;

- to develop a shared vision of what Europe is all about, civil servants need more time for long term thinking, internal discussions, lifelong learning;

- in this context, there is an enormous reservoir of ideas and experiences which should not be wasted, and that everybody, irrespective of their position in the institution's hierarchy, should be involved and listened to;

- the experience and the achievements of the past should be taken into account when inventing the future.



Quel avenir pour une politique de la qualité au sein de la Commission?

De quelle manière peut-on parler de la qualité au sein de la Commission? Le débat paraît primordial au regard des enjeux politiques auxquels, le texte fondateur du GRASPE l'expose, la Commission est inéluctablement confrontée. La question est plus intrigante encore si l'on constate que l'actuelle réforme de la Commission et les pratiques existantes de qualité restent entourées d'une certaine ambiguïté quant à leur ambition réelle.

Certes, on trouvera d'ailleurs dans le livre blanc de la réforme de mars 2000 une série de références à la qualité du service: culture de service, contrôle de la qualité des systèmes de contrôle interne par le Service de l'Audit Interne, meilleur suivi de la qualité du service dans les rapports d'activité annuels des Directions générales, introduction d'un Panel de clients sur la qualité des services de la Direction générale de l'Administration et du Personnel, création d'un second poste de Secrétaire-général adjoint pour promouvoir les techniques de gestion de la qualité... Et certains services n'ont pas attendu la publication du livre blanc pour entamer une démarche de qualité, et parfois pour essayer des instruments de gestion de la qualité, tels ISO 9000 et les méthodes du "Total Quality Management" (notamment celle développée par la European Foundation for Quality Management). D'autres définissent de plus en plus explicitement dans leurs programmes et plans d'action des instruments de promotion et de mesure de la qualité de leurs services (consultations extensives vers des acteurs non-institutionnels, transparence des décisions, rapports quantitatifs sur la réalisation des objectifs, préparation en commun de politiques impliquant l'intégration transparente de débats contradictoires, etc...).

Mais ce qui frappe aujourd'hui, c'est l'absence d'une approche plus explicite de la qualité entre, d'une part, l'existence de pratiques autonomes de gestion de la qualité dans la plupart des services, et d'autre part, un programme de réforme qui évoque la gestion de la qualité par défaut. Et pourtant les questions se multiplient. Si les Etats membres veulent une Commission forte et indépendante, celle-ci ne doit-elle pas avoir une politique de qualité qui affirme plutôt cette indépendance? Si la

Commission entreprend d'externaliser certaines de ses activités pour se concentrer sur ses missions essentielles, doit-on définir deux types différents de qualité, ou risque-t-on d'externaliser le débat de la qualité en même temps que les activités de gestion? Pourquoi la réforme actuelle ne comprend pas de mécanisme d'évaluation qui permette d'en apprécier la qualité? La multiplication des audits et des contrôles suffit-elle à assurer la qualité de la gestion financière et budgétaire de la Commission? Si 80% des budgets de la Communauté sont gérés par les administrations nationales, la qualité doit-elle être définie ensemble entre la Commission et les Etats membres? Comment définir la qualité des politiques communautaires sectorielles, ou faut-il plutôt rechercher une qualité intersectorielle?

Des pratiques de qualité, mais pas de politique de qualité

Cette contribution ne prétend pas répondre à ces questions difficiles. Elle souhaiterait éclairer le débat sur la qualité. Ce débat a d'ailleurs peut-être commencé avec le rapport Pappas sur "la gestion de la qualité à la Commission européenne" demandé par et remis à la DG ADMIN en juillet 2000¹. Ce rapport tire les leçons des expériences de gestion de la qualité dans des administrations nationales dans et hors de l'Union européenne, et dessine les possibilités de réforme de la gestion de la qualité au sein de la Commission. Partant du constat que la Commission a des pratiques de qualité mais pas de politique de qualité, il s'interroge sur les trajectoires possibles de la qualité au sein de l'institution. Il recommande de fonder les bases d'un accord politique sur la qualité, accord qui s'appuierait sur la culture politico-administrative particulière de la Commission plutôt que de l'ignorer ou de la combattre, et combinerait les réponses structurelles et les réponses localisées aux problèmes de gestion de la qualité. Sur ce point, l'idée force du rapport est que la gestion de la qualité doit mieux assumer, et même travailler et revendiquer, dans son fonctionnement interne comme dans ses rapports avec l'extérieur, la complexité propre à la réalité interculturelle de l'institution. De plus, selon le rapport, l'avenir de la qualité au sein de la

RESUME

La question de la qualité au sein de la Commission est aujourd'hui entourée d'une certaine ambiguïté. Entre des pratiques de qualité et une réforme qui favorise la qualité de la gestion budgétaire et financière, aucune approche politique plus problématique mais aussi plus explicite de la qualité n'existe. Le débat doit être replacé dans plusieurs perspectives.

D'abord dans celle du Nouveau Management Public, pour souligner comment la recherche de la qualité révèle, derrière une apparente neutralité, des enjeux de (re)définition d'une identité administrative oscillant entre des modèles du secteur privé et l'affirmation d'une spécificité du service public européen.

Ensuite, la qualité doit s'appréhender politiquement dans la perspective non pas d'une crise mais de plusieurs niveaux de crise de l'action publique moderne. Aussi la qualité dans la gestion budgétaire et financière n'est elle finalement qu'un aspect d'une politique de la qualité qui, pour la Commission, doit tenter d'apporter une réponse crédible à tous les types de crise de l'action publique en Europe.

Enfin, quelques problèmes-clés de détermination de la qualité, comme la complexité des approches de qualité, la notion de client, la définition des objectifs, la participation des personnels à la définition et à la poursuite de la qualité du service, et l'intersectorialité de la qualité et ses conséquences en termes de défragmentation organisationnelle, sont exposés.

L'article conclut en rappelant que la Commission est aujourd'hui confrontée à des choix stratégiques en vue d'asseoir à long terme la qualité de l'action publique en Europe.

¹ Le rapport Pappas est disponible auprès de la DG ADMIN

Commission se joue à travers les enjeux essentiels de connaissance, de légitimité et d'action liés à la coordination interne et externe. Enfin, le rapport adopte une série de recommandations pratiques à partir de ces considérations analytiques. Le rapport Pappas montre ainsi à l'évidence que la gestion de la qualité dans une Commission qui veut se moderniser, n'est pas une simple question instrumentale, mais constitue bien une question politique centrale pour l'institution et pour ses agents, car elle affecte leurs visions de l'Europe et leurs métiers.

Pour tenter de clarifier les enjeux de la qualité au sein de la Commission aujourd'hui, l'on doit d'abord tenir compte des conditions dans lesquelles la problématique de la qualité émerge aujourd'hui au sein d'un mouvement

général de réforme administrative. Pour ce faire, un détour par le "Nouveau Management Public" devra permettre d'explicitier les forces politiques susceptibles de structurer les métiers des fonctionnaires et agents, notamment de la Commission, aujourd'hui. Ensuite, il faut rappeler que la qualité peut se décliner en fonction de niveaux de crise particuliers à l'action politique moderne. Dès lors, en fonction de la position institutionnelle de l'administration concernée, la réforme de la qualité pourra varier et être adaptée. Enfin, du fait de leur évolution historique, les administrations publiques ont déjà commencé à appliquer des méthodes de qualité à leurs programmes et politiques. Ces premiers pas ont rapidement débouché sur d'amples questions qui portent au cœur de la définition de l'action administrative et politique moderne, et qui méritent d'être clairement rappelées aux agents et fonctionnaires de la Commission.

Nouveau Management Public, qualité, et évolution des identités administratives

Le "Nouveau Management Public" est considéré comme une nouvelle philosophie administrative inspirant depuis maintenant une vingtaine d'années la réforme administrative contemporaine. Son analyse est que les administrations publiques traditionnelles ont une organisation inadaptée aux défis économiques modernes. Son leitmotiv est l'efficacité. Il a pu et peut encore être pris pour une seule série de techniques ou méthodes d'assainissement et de rationalisation inspirée des meilleurs exemples du secteur privé. En ce sens il serait neutre, il appliquerait de nouvelles méthodes efficaces à des problèmes politiques anciens ou nouveaux. La qualité ne serait qu'une façon de "mieux servir les clients" (anciennement usagers ou administrés). Ce faisant, on reprend implicitement le vieux schéma institutionnel de la démocratie représentative où l'identité politique de l'administration publique est caractérisée par la neutralité politique et l'exclusivité de l'exécution des décisions politiques, et on y change un seul trait, mais il est déjà de taille: l'administration publique n'aura plus, sauf nécessité prouvée, de caractéristique d'organisation "publique", elle copiera, elle empruntera en son sein l'efficacité de l'organisation "privée".

Le nouveau management public comme symptôme d'une évolution essentielle

Pourtant, l'évolution des Etats montre que l'exclusivité de l'exécution des décisions politiques est elle aussi largement remise en cause. Dans ce dernier cas, à la fois "par le haut", parce que les

administrateurs s'engagent et décident de plus en plus (et les hommes politiques de moins en moins éventuellement), et par le bas, parce que privatisation et externalisation montrent que le secteur privé est tout à fait capable de mettre en œuvre les décisions politiques.

Plus délicat est le cas de la neutralité politique des administrateurs car le "Nouveau Management Public" est particulièrement discret sur la question. L'impression dominante est donc que le "Nouveau Management Public" préserve la neutralité politique du fonctionnaire. Pourtant, la même expression, même si elle continue de couvrir l'illusion d'une continuité historique, correspond, hier et aujourd'hui, à des réalités différentes. Traditionnellement, dans la démocratie représentative, la neutralité du fonctionnaire a signifié non pas l'absence totale d'opinions politiques, mais plutôt le système endogène par lequel le fonctionnaire avait une certaine autonomie et indépendance statutaires qui le préservait de l'intervention et du contrôle (arbitraires) du politique, et donc des sanctions politiques en cas d'échec des politiques publiques. Dans le cadre du "Nouveau Management Public", la neutralité politique signifie presque le contraire: à savoir un contrôle politique accru des hommes politiques sur les fonctionnaires, auxquels on demande de s'engager davantage vis-à-vis des chances de succès et des résultats des politiques publiques, et qui peuvent donc être sanctionnés par les hommes politiques en cas d'échec.

Il importe donc de bien apprécier le Nouveau Management Public comme le symptôme d'une évolution essentielle de l'identité politique et du métier de l'administrateur, l'administration finissant par ressembler de plus en plus, dans son organisation et son fonctionnement, à un hybride mêlant les caractéristiques les plus banales du secteur privé mais aussi les caractéristiques naissantes d'un modèle politique encore flou. Pour les plus pessimistes bien sûr, le Nouveau Management Public n'offre pas d'alternative valable au modèle du secteur privé et rend trompeuse la perspective d'un nouveau modèle politique "naissant" apte à préserver le particularisme de l'administrateur. Deux remarques. D'une part, on évitera de se demander si cette tentation de ressemblance au secteur privé ne repose pas parfois sur une connaissance approximative, voire simpliste ou même fausse, de la réalité des organisations privées. D'autre part, cette imprécision sur la dimension politique nouvelle de l'administration est bien entendu liée à l'actuelle vaste évolution du gouvernement moderne et des catégories de son analyse politique (qu'illustre la gouvernance).

Dans cette perspective historico-politique qui vient d'être tracée, le thème de la qualité, thème d'ailleurs relativement récent dans la boîte à outils du "Nouveau Management Public", n'apparaît que comme un renforcement de cette évolution. Le fonctionnaire moderne y gagne, si l'on peut dire, un contrôle politique accru sur ses activités, et un rapprochement avec le secteur privé en se concentrant davantage sur les résultats des programmes et politiques publiques, il y perd son autonomie professionnelle corporatiste et son identité politique (même si elle était faite de neutralité politique) historiques. Il n'y a donc rien de surprenant finalement à ce que la qualité dans sa version moderne soit paradoxalement obsédée par la production de données quantitatives puisque ce qui est en jeu c'est bien une forme de contrôle politique sur l'administration. Dans ces conditions de mimétisme avec le secteur privé, et de perte corrélative d'identité politique, l'on comprend que les antagonismes entre les enthousiastes de la performance et les

défenseurs de l'exception publique s'exacerbent.

Vers une administration européenne nouvelle ou vers la dilution des acquis ?

Et ces antagonismes sont très présents à la Commission. Même si celle-ci n'a jamais été identique à une administration nationale, et même si son identité actuelle est difficile à cerner, les débats actuels laissent penser que le schéma d'analyse qui vient d'être exposé lui est globalement applicable. Le débat sur la qualité qui éclôt à la Commission est révélateur de ces tensions d'une époque qui peut être vue soit comme une transition vers une administration européenne nouvelle, politique tout en conservant le meilleur des pratiques des organisations privées, soit comme une dilution des acquis historiques "identitaires"/culturels d'une administration sous forme d'une "privatisation" et donc d'une "dé-spécification" rampantes et inéluctables.

Dans cette revue du GRASPE, les articles "Trente ans de réforme à la Commission pour quel avenir?" et "Lire et réfléchir sur la réforme administrative: comprendre ce qui s'est passé dans certains pays" indiquent très clairement comment l'on est passé progressivement à la Commission d'un type de réforme plutôt endogène à un type de réforme plus ouvert et plus incertain où ce qui est en jeu, c'est le succès ou non d'une redéfinition de la spécificité de l'administration publique européenne (même si elle emprunte certains modes d'organisation au secteur privé). Le débat sur la qualité au sein de la Commission n'échappera pas à cette contrainte historique et donc à ce débat d'identité administrative.

Si cette dimension connexe de la revendication de la qualité est fondamentale pour les services de la Commission, elle n'épuise pas la substance du sujet. Or, l'on en vient fréquemment à aborder la qualité comme une méthode indistinctement applicable à toute activité politique. Pourtant, une analyse par types de défis politiques est plus prometteuse pour sérier les approches de qualité et accentuer leur pertinence.

Crises de l'action publique et définition de la qualité

Le débat actuel sur la qualité doit être replacé dans le cadre des différents champs de défis que la crise de l'action politique moderne couvre. Cette crise ressort à la fois:

- de problèmes dus à l'austérité budgétaire en période d'augmentation

- des demandes de soutien public; il faut "faire mieux avec moins";

- de problèmes de compréhension de la société par défaut de connaissance; il faut "savoir pour agir";

- de problèmes d'agrégation des tendances sociales centrifuges contemporaines; il faut "réunir pour pouvoir agir";

- de problèmes de légitimité des institutions politiques et administratives; il faut "être valorisé et faire valoriser pour diriger" ;
- de problèmes d'explication à travers des instruments institutionnels et juridiques non performants; il faut être "transparent"
- et de problèmes de mise en œuvre non efficace; il faut "coordonner, contrôler et faire confiance".

On le voit, dans chacun de ces champs, l'approche de la qualité de l'action publique revêtira des traits différents. Et évidemment, ces champs sont souvent contradictoires entre eux, comme le montre l'ample littérature sur le dilemme démocratique entre le traitement des problèmes (*problem solving*) et la sensibilité (*responsiveness*), ou sur la contribution de la mobilisation pluraliste de la société à bloquer la décision d'un gouvernement démocratique, ou encore sur la contribution de la transparence des processus d'échanges à la non-connaissance politique. Ainsi, le propre de toute discussion sur la qualité de l'action publique est d'apparaître quand la qualité est, en pratique, la plus difficile à atteindre. D'où cette tendance des politiques de gestion de la qualité à se rabattre en urgence sur des démonstrations faussement faciles de leur efficacité, qui, autre paradoxe, favorise la quantification!

Des options stratégiques

Dès lors, les options sont soit de promettre la qualité sur tous les fronts et de risquer de pas pouvoir tenir grand-chose en s'enfonçant dans les paradoxes, soit de promettre la qualité sur tous les fronts et de faire ensuite des choix tactiques pour tenir la qualité dans tel ou tel champ, soit enfin de ne promettre la qualité que dans certains champs tout en remettant à plus tard la réponse à certains types de crise les moins urgents. On le voit bien, la tâche est lourde, complexe, et il y faut une méthode politique qui mêle stratégie à long terme et tactiques d'appoint pour maintenir les caps, éviter les enlisements, prévenir les attaques politiques des "clients".

Cette complexité de la crise de l'action publique et ces paradoxes de la qualité affectent au premier plan la Commission. En effet, la question de la qualité émerge à un moment historique peu favorable de son histoire. Après la période européenne conquérante correspondant presque aux "Commissions Delors", et où nombre de problèmes de qualité de l'action de la Commission furent occultés derrière la poursuite de certains objectifs valorisés

et urgents, la Commission s'est trouvée confrontée au reflux de l'idée européenne annoncé par le "non à Maastricht" du Danemark. Depuis 1993-1994, la Commission est donc davantage sur la défensive, et sommée par les autres acteurs de "faire mieux" qualitativement et sur tous les fronts. Au vu des considérations qui viennent d'être livrées plus haut, cette situation constitue un désavantage et accroît les risques de blocage. Ainsi, la fin de la Commission Santer fut symptomatique d'une Commission sous pression qui, voulant embrasser la qualité sur tous les fronts, finit par s'écrouler sous le poids, évidemment non tenu car irréaliste à court et moyen terme, de ses promesses. Le programme de réforme MAP 2000 en fut une illustration frappante.

Dans un second temps, l'échec de la Commission Santer a certainement eu pour effet politique rationnel de concentrer l'offre en qualité sur les causes immédiates de la crise telles que révélées par le Comité des experts indépendants. Comme l'analyse clairement l'article sur "les contraintes d'une réforme" dans ce numéro de la revue, la réforme administrative en cours constitue d'abord une réponse en tous points à une demande particulière du Parlement européen et du Conseil (et/ou de certains Etats membres). Elle a pour objet de "faire mieux" en "mettant de l'ordre dans la maison", d'où l'insistance de la réforme sur la définition de priorités, la rationalisation des ressources budgétaires et des processus financiers, la gestion clarifiée des ressources humaines ainsi que l'audit et le contrôle financiers. Cette énergie à répondre dans ce domaine particulier aux demandes des autres institutions européennes montre bien que la Commission a fait des choix rationnels circonscrits dans sa stratégie de qualité.

Les citoyens européens attendent une aspiration et des horizons politiques pour l'Europe

Mais alors, autant l'absence de choix de la Commission Santer lui fut fatale, autant les choix de la Commission Prodi peuvent être critiqués pour leur relative étroitesse, et, on dirait, leur manque d'ambition stratégique. La réforme concerne davantage l'assainissement des opérations de gestion financière et budgétaire internes à la Commission et, sauf certaines considérations relatives à la gestion par activités et à la gestion du personnel, répond mal aux défis des crises de l'action publique qu'affronte la Commission, et aux questions relatives à la qualité du "policy-making" et à la modernisation du travail des agents et fonctionnaires européens. Une politique de la qualité doit s'appréhender politiquement dans la perspective non pas de la résolution d'une crise, mais bien dans celle d'une réponse à plusieurs types de crises de l'action publique moderne. Et s'il

est évident que les citoyens européens attendent de la Commission qu'elle fasse preuve des meilleures pratiques de gestion budgétaire et financière, les citoyens européens attendent surtout de la Commission une inspiration et des horizons politiques pour l'Europe.

Il convient de remarquer que le rapport Pappas remis à la DG ADMIN tente de répondre à cette critique en élargissant l'analyse de la gestion de la qualité à l'ensemble des activités de la Commission, et surtout à son rôle compte tenu des capacités interculturelles de son personnel et du contexte contemporain de "fédéralisme coopératif". Et il appelle la réforme de la qualité à engager l'ensemble des acteurs de la Commission dans un accord politique à plus long terme qui codifierait les pratiques acceptables de gestion de la qualité en fonction des problèmes d'actions politico-administratives propres à chaque service, et qui permettrait ainsi de répondre mieux aux différentes crises de

l'action politique déjà vues plus haut. L'avantage d'un tel accord politique interne à la Commission serait de poser des règles du jeu de la gestion de la qualité qui aident à remédier à la fragmentation organisationnelle des services et à renforcer leur coopération, afin de répondre de manière plus adaptée aux crises diverses et paradoxales de l'action publique déjà commentées. Il est pourtant peu vraisemblable que le rapport Pappas inspirera les réformateurs parce que ses propositions ne rentrent pas dans la logique programmatrice lourde que se sont imposée les réformateurs et où ils ont engagé leur crédibilité et leur réputation d'efficacité.

Le fait est que, même si la réforme Kinnock lancée en mars 2000 ne pose pas explicitement la question d'une politique à part entière de la qualité, un débat sur la qualité émerge, des pratiques de gestion de la qualité existent au sein de la Commission. Ils débouchent rapidement sur un nombre de problèmes-clés de la détermination de la qualité.

Quelques problèmes-clés de détermination de la qualité

Dans la mesure de leur latitude de décision autonome, les services de la Commission ont en effet déjà adopté des pratiques de gestion de la qualité et développé leur connaissance de la problématique de la qualité dans l'action publique. Ces pratiques et cette connaissance ont fait surgir un certain nombre d'enseignements et de problèmes dont certains ont été soulevés par le rapport Pappas. On abordera ici seulement quelques-uns des plus saillants, déjà mis en exergue par le texte fondateur du GRASPE, comme la complexité des approches de qualité, la notion de client, la définition des objectifs, la participation des personnels à la définition et à la poursuite de la qualité du service, et l'intersectorialité de la qualité et ses conséquences en termes de défragmentation organisationnelle.

L'une des idées en vogue est que la politique de la qualité a besoin d'instruments de type "holistique", comme les normes ISO ou TQM ("Total Quality Management"), qui garantissent un véritable progrès dans le service rendu au niveau d'une administration, à condition de prendre en compte tous les paramètres influents. Il ne s'agit pas de nier que la qualité est une notion complexe dans sa définition et dans son processus parce qu'elle implique des acteurs collectifs dont les ressources et les ambitions s'accordent souvent difficilement pour orienter le changement de façon univoque. Par contre, il n'est

pas certain que les instruments de type "holistique" sont indispensables dans tous les cas. Il n'est pas rare que la résolution de certains problèmes dits "marginaux" aient en fait un effet qualitatif sur l'ensemble du travail d'une administration. Sans tomber dans l'illusion de la simplicité vertueuse, l'expérience à la Commission et hors d'elle montre d'ailleurs que des progrès notables dans la qualité des services rendus peuvent être effectués avec des méthodes plus simples, mais également compatibles avec la participation et/ou l'accord des personnels concernés. En tout cas, une approche variée des instruments de gestion de qualité est souhaitable en fonction des problèmes de qualité à gérer.

Asseoir la qualité des services sur une logique de l'offre

La notion de client est peu à peu en train de pénétrer le vocabulaire de la Commission. Cette évolution est positive dans la mesure où elle illustre une meilleure concentration sur les produits politiques à vendre et leurs caractéristiques nécessaires. Cependant, si cette notion implique une dictature de la demande avec, à la clé, une adaptation permanente de l'offre, elle pose à toute administration, y compris la Commission, de sérieux problèmes. En effet, la notion de "client" transpose dans le marché politique la métaphore de neutralité individuelle du marché économique. Or, dans un marché politique, l'autorité est politique parce que qu'elle peut transcender la logique des échanges et imposer une direction en agrégeant certains soutiens (par exemple,

le soutien de la majorité simple). On voit mal une Commission sensible ("responsive") à toutes les demandes politiques être efficace ("problem-solving"). Il y a au contraire une question fondamentale de choix politiques à exercer pour être efficace, et ce, évidemment, en fonction de l'urgence des problèmes, des types de crise à affronter, et de la capacité en offre de la Commission. En d'autres termes, la Commission sera faible si elle ne voit dans ses partenaires du marché politique que des clients dont il faut assouvir les demandes (version Commission Santer). Et elle sera forte si elle assoit la qualité de ses services sur une logique de l'offre, à la fois pour des raisons de politique interne (réalisme et mobilisation de la ressource), et de politique externe (manifestation d'autorité).

Quant aux objectifs, tout le monde s'accordera à reconnaître que des objectifs précis et si possible quantifiés facilitent la lecture de l'action publique et la mesure de son efficacité. Ainsi, dans son rôle de mise en œuvre de la législation communautaire, la Commission devrait être capable d'affiner ses objectifs, dans la mesure où la comitologie et le partage des responsabilités sur le terrain le permettent (par exemple, si 80% de l'exécution budgétaire communautaire est de la responsabilité des Etats membres, comme c'est le cas, la définition d'objectifs se complique). Mais le problème crucial est que, dans les sociétés contemporaines de plus en plus pluralistes, les demandes sociales deviennent de plus en plus nombreuses et donc compliquées à agréger dans des directions claires et acceptables par beaucoup. Et la Commission, du fait de son rôle de préparation législative, est le réceptacle naturel de ces demandes contradictoires qui aboutissent à surcharger les décisions politiques d'objectifs louables mais souvent difficiles à marier, et/ou d'objectifs mesurables particuliers (mais qui échouent à expliquer des visées générales et deviennent donc obscurs à comprendre). Il existe donc tout un travail de réflexion à mener sur la lisibilité politique des objectifs, les objectifs techniques et mesurables n'étant pas forcément les objectifs les plus clairs, ni les plus légitimants.

Faire émerger les opinions et les idées sur l'organisation du travail

La participation des personnels à la définition et à la poursuite de la qualité du service est un aspect crucial de la

politique de gestion de la qualité. Elle permet en effet au personnel de faire corps autour de problématiques communes et de faire émerger des approches sinon communes, du moins majoritaires. Elle est susceptible de faire émerger des accords entre catégories et/ou secteurs de personnels autour de modes acceptables de travail partagé. L'inconvénient de certains instruments de promotion de la qualité est leur construction séquentielle qui fait suivre la participation des personnels par la mise en place de solutions communes figées insuffisamment flexibles au vu de l'évolution nécessaire des tâches. Or, une spécialisation accrue des tâches peut devenir sclérosante pour la Commission dans les domaines où la prospective, l'inventivité, l'adaptation et l'animation de réseaux sont primordiales. Il convient donc de trouver des méthodes qui encouragent parmi les personnels une démarche de réflexion sur les modes de travail et d'adaptation aux enjeux de qualité. En d'autres termes, une méthode utile de gestion de la qualité réellement participative à la Commission devra trouver les moyens de faire émerger les opinions et les idées sur l'organisation du travail par-delà les rigidités hiérarchiques actuelles qui sont facteur d'immobilisme et de méfiance. Dans ce domaine particulier, de nombreux efforts restent à réaliser, sans quoi la participation des personnels à la définition de la qualité risque de rester au stade de l'illusion, voire parfois de la manipulation inconsciente.

Enfin, l'intersectorialité de la qualité et ses conséquences en termes de défragmentation organisationnelle sera vraisemblablement le défi majeur de la Commission. L'une des analyses scientifiques les mieux partagées de la Commission, parmi ses observateurs extérieurs, est sa fragmentation organisationnelle, chaque Direction générale étant supposée être dotée d'une culture propre et d'attitudes stratégiques d'autonomisation et de concurrence par rapport aux autres Directions générales. Face aux crises actuelles de l'action publique, il est peu probable qu'une telle fragmentation puisse aider à relever les défis de la qualité là où la capacité d'agrégation prime (c'est-à-dire, là où il faut "savoir pour agir", "réunir pour pouvoir agir", "être valorisé et faire valoriser pour diriger", et "coordonner, contrôler et faire confiance"). A fortiori, des instruments de promotion de la qualité qui ignoreraient cette dimension contraignante et se couleraient dans les structures existantes ne feraient que renforcer cet éclatement préjudiciable.

Conclusion

L'exploration de la qualité au sein de la Commission ne fait que commencer. Certaines mesures de la réforme actuelle, certaines initiatives des services indiquent une prise de conscience de l'ampleur de la tâche. Le récent rapport Pappas a contribué à élargir et structurer la réflexion à partir d'une analyse réellement qualitative de la qualité. Il en ressort clairement que la qualité au sein de la Commission ne devrait pas se limiter à un simple choix d'instruments, fussent-ils avérés performants dans d'autres organisations et pays, mais qui, comme beaucoup d'instruments, risquent de passer de mode avant que l'on ait pu en tirer tous les avantages.

Il convient plutôt de parler de véritable politique de la qualité de la Commission. Celle-ci doit s'appréhender sur le long terme. Et pour que cette démarche à long terme aboutisse, certaines dimensions stratégiques de la qualité doivent demeurer à l'esprit.

La qualité pour la Commission, c'est évidemment d'abord sa valeur ajoutée *politique* à travers la visibilité de ces choix politiques et l'engagement de ses fonctionnaires et agents dans une cause européenne. La dimension d'œuvre politique doit demeurer fermement ancrée dans la qualité de l'action de la Commission. Ainsi, le lancement de l'Euro, la réalisation du marché intérieur, l'aide structurelle aux régions les moins riches, les systèmes de mobilité de certaines catégories de jeunes, une position progressiste dans les négociations internationales sur le développement durable, une politique de concurrence efficace, etc.... constituent des réalisations exemplaires de la qualité d'action attendue de la Commission tant dans la conception que dans la mise en œuvre.

Par ailleurs, la qualité ne sera pas un bloc uniforme. Elle se déclinera de plusieurs

façons en fonction des environnements politiques, des capacités d'offre de la Commission, et des crises de l'action politique moderne. Sans aucun doute la Commission doit être capable d'une gestion financière et budgétaire de qualité, planifiée et solide. Mais la Commission ne devra pas réduire son ambition et son obligation de qualité à cette seule dimension de gestion. Elle engage aussi sa qualité d'action dans d'autres directions politiques substantielles ou de processus là où elle doit elle-même faire œuvre créatrice et prospective face à différentes crises politiques irréductibles à une dimension nationale ou à des seules considérations financières.

Enfin, la politique de qualité va poser avec une plus grande acuité la question de l'organisation et de l'identité administrative de la Commission. Dit plus crûment, il faut que les administrateurs suivent parce qu'ils se sentent liés et indispensables à l'œuvre politique européenne. Or, les efforts pour soutenir la politique de qualité devront être répartis de façon discriminatoire en fonction des retards à combler, des types de crise à combattre en priorité, ou des avantages politiques à conquérir dans certaines politiques. Et cette démultiplication revendiquée des capacités des services soulèvera des problèmes de cohérence organisationnelle. Elle constituera finalement aussi l'occasion à saisir de revaloriser, certainement sous des formes nouvelles, une identité administrative européenne chancelante.

Une délicate dynamique de réforme s'annonce pour de nombreuses années avant que la Commission ne puisse engranger sur tous ces fronts une reconnaissance de la qualité de ses actions pour l'Europe.

Some issues that the European civil service might discuss and act upon

This paper presents a number of issues which directly concern the content of European civil servants' job. They raise a number of questions that will have to be dealt with if the Commission really wants to promote a « service culture and ethos ». The starting point is here to take seriously some ideas developed by modern management literature (including principles for public management) and to see what it would imply for the work of European civil servants.

Six issues are grouped in the following three blocks :

- the first concern the application of notions such as the « knowledge society » and the « learning organisation »;
- the second alludes to recent approaches of cooperation and « subsidiarity » ;
- the third one discusses issues related to changes in corporate (administrative) culture.

The « knowledge and learning society » : aren't we concerned ?

The OECD has recently widely mooted the idea of a "knowledge-based economy". This idea has developed from empirical analysis (growth in the proportion of GDP accounted for by the high-tech industries, growth of knowledge-intensive services such as education, communications or information, of investment in information and communications technology, etc.) and from a synthesis of theoretical work on the role of knowledge in the economy and on innovation systems. The Commission is, since the mid-1990s and especially after the Lisbon Council, actively engaged in the promotion of the knowledge society in Europe. What about then our work as the one of « knowledge workers » ?

1. Working for and with our « customers » : knowledge accumulation and multiplying effect of advisory structures.

The growing complexity of a Europe of Fifteen and more puts the European administration under pressure. One approach to solve this problem has been to standardise procedures and to devise handbooks of good practice ("codes de bonne conduite", etc.). This is useful in particular in areas of activity where such codification is possible (for example Financial Regulation). But each field of policy is specific. For those fields, for example, where the action of the EU includes an important dimension of programme and project financing (e.g. the Structural Funds, research, education and training, external assistance...), alignment on standardised rules could hamper a necessary degree of institutional and organisational learning and experimentation.

Two problems can be mentioned here.

Firstly, policy experimentation and learning required to develop new governance approaches needs continuity and accumulation of knowledge. Staff have consequently to reflect for a certain period and in a structured way on the specific context in which they are seeking to develop new partnerships with actors in Member States. Each staffer needs time to construct and evaluate the specific skills required. Therefore there cannot be a division between those who think and those who implement these partnerships. Each civil servant should be supported to improve his/her understanding of policy developments and to reflect on his/her practice in a reflective way for the benefit of the whole organisation.

Secondly, the pressure for a more participative mode of governance calls for a reappraisal of our consultative organisations and processes.

Along with the bodies representing Member States interests (the field of comitology), many DGs have set up consultative bodies where experts are nominated ad personam to advise the Commission. Some of these consultative bodies are institutionalised, some others are of a more ad hoc nature. The consultative groups or committees constitute an attempt to diversify the sources of advice to the European Commission or the services.

The problem which needs further reflection is that of **increasing the multiplying effects of such advisory structures** in both directions: making them a platform for getting more information and knowledge about what various actors in Member States need; and for diffusing more widely the results of

Community actions. This might imply linking these advisory bodies to a wider group of citizens' organisations at European or Member States levels. **The quest for more participative governance models should therefore be at the core of our reflections for the future of the European civil service.**

2. The European civil service as a learning organisation

The great majority of European civil servants is convinced that the Commission should transform itself in order to better serve the citizens, the members of Parliaments and other elected politicians as well as the governments and social actors. **It also feels that, in this transformation process, it should be involved from the start and in a diversified manner, individually and collectively (including through the staff unions).**

The keyword is "learning organisation". If the work of such a specific civil service is considered as a work of initiative requiring continuous learning and policy experimentation in completely new contexts, it is because the initiative powers of the Commission are of a broad nature: **we have to be receptive to both the signals coming from Member States and those we can decipher out of the global trends in order to present to European citizens a collectively shared vision of the issues at stake and proposals for joint action.** This vision and these proposals are not the sum of national and professional interests but goes beyond this low level common denominator of a "lobby-oriented Europe". This vision and these proposals require a heavy investment upstream (to prepare them) and downstream (to discuss them, refine them with the various stakeholders and convince them to initiate together the actions called for).

Co-operation and teamwork : with our partners and between us

Many management handbooks praise the virtues of teamwork and cooperation in and between enterprises in business « ecosystems ». In the European policy context, President Prodi recently defended the idea that we should move towards a « network Europe » going beyond the classical vision of subsidiarity as a clearcut division of tasks between the EU and national levels of policy. What are the implications of a notion of « active subsidiarity » where the emphasis is put on the interplay and cooperation of diverse actors? What are the consequences of such a notion for the interaction and collaboration of different Commission services for addressing a common objective?

3. The implications of « active subsidiarity »

The corollary of a more participative governance is a more involved government. **The more you have involved people and organisations in the design, monitoring and evaluation of policy, the more you are able to identify those actors which are today undersized or insufficiently endowed with the necessary resources, but could be tomorrow important catalyst of social transformation and renewal.** The key challenge in our society is mass unemployment and social exclusion. If one takes a resource-based approach towards our economy and society, these phenomena represent a major loss of creativity, quality of life, well-being and democratic achievement which we need to think and act about.

Given the formalisation of the institutional architecture of the Union and the "subsidiarity yardstick", how far can the Commission go in the direction of supporting those groups and individuals which are at the forefront of the battle for innovation, against unemployment and social exclusion? Budgetary (and in particular staff) constraints are pushing us towards less involvement of the Commission at micro-level. More and more the trends are favouring a model of Community action where the Commission action is more focused on strategic discussions with Member States (e.g. at the level of "Community Support Frameworks" for Structural Funds), less on implementation (for which the theme of decentralisation is getting more and more support) and more again on macro-evaluation. But, **if subsidiarity is seen in a positive way, i.e. as the necessity for all levels (regional, national, EU, actors) to work together towards a common objective, then the Commission might have to be selectively involved at meso- or micro-level to stimulate and support specific actors or groups of actors.**

The way to solve the problem of staff shortage might be to rely more on institutional or institutionalised intermediaries (as we do, for example, in research policy with Relay Centres; see also global loans and global grants in the Structural Funds context).

We should thus reflect more on how to best marry the pressures for strategic refocusing and management

simplification (e.g. bigger projects, some decentralisation of administration tasks, etc.) **and the need sometimes for more involvement on the ground** (which could mean, for example, more small projects and more targeted involvement of the Commission staff in helping to set up and develop local initiatives).

4. Team work and cooperation as a tool for a better service to our « customers »

The structure of Commission services, as well as those of national governments, is based on the functional approach according to which central government departments have been built around functions (i.e. around particular purposes and activities such as conducting defence and war, managing medicine, providing transport infrastructure, etc.).

One of the main difficulties raised by the functional model is that it makes difficult to coordinate activities around some important transversal problems (e.g. the fight against unemployment, the support to the growing service —and knowledge-based society or the strengthening of regional capabilities).

For civil servants, the functional model means that a person's career is best served within a functional department and that mobility is not rewarded (that is why civil servants move to another DG only just after being promoted in their DG).

This problem has been recognised widely and this has led to the creation of either coordination departments (e.g. DG XXII in the 1980s dealing with the coordination of Structural Funds up to 1989) or, when new policy areas required new teams, the creation of Task Forces which afterwards were institutionalised into DGs (for example the Information and Telecommunication Task Force which became later DG XIII).

To solve complex problems that cut across the boundaries of DGs (for

example those problems which worry the most European citizens such as unemployment, environmental change, organised crime and youth criminality, health and wellness, etc.), new approaches are needed. **The Commission needs to achieve greater integration across the services. It also needs to become more anticipatory and to focus more on changing the cultures and behaviour of European citizens and national governments** (to be able for example to move towards sustainable consumption or labour-supporting economic policies).

Given the wide-ranging issues involved in such a transformation, only a few remarks are mentioned below:

- **more than on structures, we should focus on processes and interfaces;**
- **we may wish to promote a clustering of DGs on the basis of an integrated approach aimed at outcomes;**
- independently from any scheme regarding structures, **there is a need for integrated (holistic) government;** this means that, beyond the traditional interservice consultation processes, **we need to experiment new approaches of transversal teams created through the ad hoc composition of Task Forces set up for a specific mission and coming under the clear responsibility of a Director General (or of the Secretary General);** similarly, **upstream cooperation and debate between different DGs (in policy reflection groups) should be actively promoted;**
- the structures and processes should be designed in such a way that **policy debates develop between and within DGs**; too often the discussion between and within DGs aborts either because consensus is a means to stay fully in control of each DG field of policy or because too much discussion is seen as dangerous because it risks slowing down decisions and action.

Administrative culture : new incentives and reflexivity

Business studies have underlined the role of a shared organisational culture in the performance of firms. The study of the Commission staff's diverse national cultures by a team of anthropologists has shown that we are surrounded by a very rich and diverse administrative culture made of national traditions that are transcended in day-to-day working practice. But what can we draw from the reflections sketched above for redesigning our administrative culture on the basis of new incentive systems? What implications of a recent focus on

« reflexivity » of public policies (i.e. a call for more transparent evaluation processes that address the issue of the complex impact of policy, beyond the already difficult appraisal of measurable results or direct output) ?

5. New incentives for civil servants : rewarding innovative and cooperative behaviour

A lot has been said about the staff regulations. The scope of this note does not allow to discuss all the related issues

but only to focus on some elements. The core issues concern incentives for a more effective European public service. But what does "more effective" mean? If one looks back at the dimensions highlighted in this note, it could be useful to reflect on possible approaches of effectiveness. It may be possible to devise incentives for promoting specific behaviour, for example rewarding those who:

- **try to better understand the trends affecting our societies and to develop shared visions** within the Commission and more broadly in Europe;
- **take full responsibility for their work**, in the framework of policy guidelines developed by the College;
- **fight for a more responsive, transparent, respectful service for citizens and in particular for those who need it most**;
- **develop cooperative approaches within and between DGs** (instead of rewarding those who build personal empires against other teams);
- **attempt to innovate, to propose new initiatives or new approaches to similar problems** (thus offering more options to DGs and Commissioners);
- **propose new modes of implementing policies, fostering on active subsidiarity or a shared responsibility between different levels of government**;
- **invest a lot in lifelong learning, ask for training and retraining**, contribute to develop new training curricula and concepts within their DGs or more widely;
- **listen to staff questions and proposals, motivate their colleagues and stimulate their creativity** (leadership management);
- **move from one activity to another within the DG or between DGs with the view of experimenting new approaches in similar or different fields of policy.**

All these "qualities" that **a new system of incentives** might support in the future are not the responsibility of the civil servant alone but of the whole Commission.

That is what the term "incentives" means. If the main trends in the Commission favour in practise anti-cooperative, bureaucratic and defensive behaviour, there is no point in publicising new principles. **In order to mobilise the staff's hidden potential, top management, the Commissioners' private offices, middle management, the staff unions should all move in the same direction of promoting the values and practise of a more innovative, socially and environmentally responsible, open and participative,**

outcome-oriented European civil service.

Conversely, the Commission's systems of incentives should penalise technocratic, authoritarian, opaque... behaviour. But, in doing so, **it should accompany its critical evaluation of "bad" behaviour with the means to improve individual or team performance according to the criteria of the reference model inspiring a renewed European civil service.**

6. An outcome-oriented evaluation culture.

Experts in evaluation and civil servants often agree on the difficulty to measure the impact of government action. They do even more so when this action is multidimensional (and, for the EU, multinational by design), when it involves complex trade-offs and concerns dimensions which are of a more qualitative nature.

The Commission has progressed significantly over the last decade in the development of evaluation methods and processes. But **there is a need to move from what is still a somewhat qualitative and efficiency-driven evaluation to more systematic collection of data and a focus on outcomes.** This shift will take some time and requires a major investment of civil servants. This has also to be explained to policy-makers which often think that the measurement of outcomes is an easy task.

The Commission has been a pioneer in evaluation practise (e.g. in the fields of research and structural policies).

This has led to a diffusion in most Member States of an evaluation ethos and of methods which now may become an inspiration for a new wave of evaluation renewal at EU level.

This renewal could be articulated with national practice so as to compare what is comparable and get an overall picture of the effectiveness of national governments' and the Commission's actions. Especially where these actions are combined (as it is the case for regional programmes or research projects), it is irrelevant to focus only on the EU dimension of this joint endeavour.

This outcome-oriented approach should also aim at **measuring the impact of joint EU/national/regional action on broad issues** such as employment, quality of life or sustainability in order to move from evaluating functional divisions of policy areas to assessing a more integrated policy agenda.

Les contraintes d'une réforme

Qu'une réforme se fasse sous contrainte cela n'a rien de surprenant, c'est le contraire qui est plutôt rare : les organisations qui anticipent le changement du contexte dans lequel elles évoluent et accomplissent les adaptations nécessaires. Aussi, l'étape préalable à toute analyse et évaluation d'une réforme doit consister à mettre à jour la perception des contraintes qui la sous-tendent. Dans le cas de la réforme administrative de la Commission, quelles sont les contraintes ?

Dans ce texte, nous nous proposons d'examiner les contraintes directes, telles qu'elles sont perçues, qui s'exercent sur chacun des grands chapitres de la réforme Kinnock. Nous examinerons comment le Livre blanc y répond, sous quelles conditions la Commission parviendrait à réaliser les objectifs qu'elle s'est donnés et quelles améliorations réelles peut espérer le personnel.

Les réformes annoncées par le Livre blanc peuvent être rangées dans trois grandes catégories : les mécanismes de fixation de priorités et d'allocation de ressources, la gestion et le contrôle financiers et la politique du personnel. Si chacune répond à une contrainte spécifique facilement identifiable, tel qu'on va le voir plus bas, en revanche les trois catégories sont soumises à une contrainte temporelle commune qui est pour beaucoup dans l'une des faiblesses du Livre blanc, qui peut se révéler préjudiciable pour l'institution à moyen terme, à savoir la superficialité de la réflexion initiale. Cette contrainte temps est sans doute à la base des initiatives plus proches de la réponse à la pression médiatique que d'une stratégie de changement inspirée par une vision forte du devenir de l'Union et du rôle de la Commission. De même, c'est cette contrainte qui explique, au-delà des intentions affichées, la relative faiblesse de l'implication du personnel dans l'établissement d'un constat des problèmes et dans la recherche de solutions.

Dans la première catégorie de réformes, c'est la Commission qui s'est imposée à elle-même la nécessité de réformer ses mécanismes de fixation de priorités et d'allocation de ressources. Elle a constamment cité l'inadéquation entre les tâches et les ressources comme étant la raison principale des dysfonctionnements qui ont conduit à la démission de la Commission Santer. Dans ces conditions, la mise en place d'un processus

conduisant à une optimisation de l'utilisation des ressources devenait une nécessité incontournable, sans effacer pour autant la nécessité d'un renforcement de celles-ci. D'où la proposition du Livre blanc de mettre en place un cadre nouveau pour la définition d'objectifs et l'allocation de ressources, le « Strategic planning and programming cycle » piloté par une nouvelle direction créée au sein du Secrétariat général.

Le bien-fondé d'une telle initiative est incontestable. Les premiers résultats positifs pourraient se manifester dès la préparation du budget 2002, lequel tentera d'établir un lien direct entre les priorités politiques et les ressources qui leurs seront attribuées. Toutefois, des faiblesses structurelles persistent qui sapent le potentiel de ce nouveau processus à rendre l'institution plus efficiente : l'absence d'outils analytiques pour évaluer les activités (performance, ressources) et l'incapacité à dégager des priorités et à s'y tenir de manière crédible tout au long de leur mise en œuvre.

Le nombre d'années nécessaires pour aboutir à une rationalisation des activités de la Commission dépendra principalement de l'effacement plus ou moins rapide de ces faiblesses. Si elles persistent, la rationalisation n'advientra éventuellement qu'après de nombreux cycles imparfaits. Entre temps, le personnel continuera à être la principale victime du désordre et de méthodes de travail anti-coopératives. Pouvons-nous espérer un effacement rapide ? Comme nous l'avons vu, la contrainte est interne, c'est donc de la capacité et de la volonté de la Commission Prodi que dépend la réponse. Or la méthodologie et les résultats de l'exercice Peer Group invitent plutôt au scepticisme car la clé de voûte de tout système de fixation de priorités réside dans la capacité de l'étage supérieur de l'organisation à définir de façon globale des priorités, à donner ensuite des impulsions et à dégager des arbitrages, mais cette capacité ne s'est pas encore suffisamment affirmée dans cette première phase.

Le deuxième grand domaine de la réforme, c'est la gestion et le contrôle financiers. La contrainte dans ce cas provient directement de l'autorité de décharge qui juge de la fiabilité de la Commission dans l'exécution du budget, c'est-à-dire le Parlement européen. Inutile de rappeler le rôle central du Parlement dans la chute de la Commission Santer,

dans le cadre de la décharge 1996. C'est sur demande du Parlement que des experts indépendants ont examiné le fonctionnement de la Commission et ont abouti à un constat accablant pour et incontesté par celle-ci. Intimidée par l'agressivité et la méfiance du Parlement, la Commission Prodi voit son avenir lié à l'amélioration de sa gestion des fonds communautaires. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la réforme des systèmes de gestion et de contrôle financiers occupe une place prioritaire dans la réforme Kinnock.

Le diagnostic de départ étant accepté par tous, les propositions avancées n'ont pas rencontré d'objection sérieuse jusqu'à présent. Cette absence de débat pose problème et interdit de vérifier si les choix finalement retenus sont pertinents ou pas. Les principes énoncés, tels que la responsabilisation de ceux qui prennent de décisions avec un impact financier, sont, même s'ils inquiètent, largement consensuels et des mesures comme la déclaration d'assurance annuelle des directeurs généraux servent d'aiguillon efficace pour les atteler à la tâche de professionnaliser la gestion financière de leurs services. S'agissant ni plus ni moins que de bouleverser la culture de gestion dominante, les améliorations ne seront pas immédiates. Toutefois, ce changement des modes de faire qui précède le changement de culture implique une phase de transition où le démantèlement de l'ancien système est entamé sans que les piliers du nouveau système soient en place et consolidés, avec les risques que cela comporte, sans compter le contexte incertain dans lequel le personnel financier est appelé à évoluer.

A tout moment le processus peut donc s'enliser et permettre aux « vieux réflexes » de refaire surface. Compte tenu de la nature de la contrainte externe, il est permis de penser que la Commission Prodi fera preuve de persévérance.

Enfin, dernier grand domaine de la réforme Kinnock, la politique du personnel. A nouveau la contrainte est ici externe : la volonté du Conseil, sous la pression populiste de certains Etats membres, de s'attaquer au statut de la fonction publique européenne. L'échéance de la renégociation de la méthode rendant de surcroît le sujet incontournable.

Pourtant, le problème est mal posé dès le départ. Accuser le statut des fonctionnaires, comme le fait la classe politique et une certaine presse des Etats membres en question, d'être la source de tous les maux dont souffre la Commission relève de l'amalgame, voire de la mauvaise foi. Or, la défense des

eurocrates n'étant pas payante médiatiquement, il est vain d'espérer d'emblée le soutien des Etats membres qui, au sein du Conseil, ont des positions plus raisonnables.

Le Vice-président Kinnock se trouve ainsi confronté à une équation politique délicate : résister aux attaques du Conseil sans pour autant apparaître aux yeux de l'opinion publique comme le défenseur d'une eurocratie perçue comme sclérosée par un statut vieux de plus de quarante ans et gavée de privilèges. La variable centrale de cette équation est, de toute évidence, l'argent (rémunérations, pensions, méthode). Le choix du VP Kinnock, tactiquement explicable, consiste à ajouter d'autres variables à l'équation de manière à élargir l'éventail de compromis possibles. Ainsi, les Etats membres qui pourraient rester sur leur faim en termes de révision des rémunérations, trouveraient compensation dans ce qui est convenu d'appeler une « modernisation » en profondeur de la politique du personnel. Dans ces conditions, le prix d'un maintien relatif du niveau de rémunération, sur lequel on table pour que *in fine* les syndicats puissent accepter un accord, pourrait être une modification de la politique du personnel visant à développer le potentiel des ressources humaines de l'institution, sinon à produire une apparence de « modernisation ». Ce qui, en définitive, pourrait assurer le succès de l'entreprise, c'est la capacité de l'institution à piloter une expérimentation à grande échelle, assortie d'un échange d'expériences et de procédures incitatives d'implication des fonctionnaires à tous les niveaux. Sans une telle « réflexivité » du processus de changement, la modernisation de la gestion des ressources humaines risque d'être perçue par les intéressé(e)s au mieux comme une occasion perdue, au pire comme une contrainte bureaucratique de plus, ajoutant de nouvelles contraintes aux contraintes existantes.

De l'analyse précédente, nous pouvons considérer les mesures proposées et la stratégie suivie par la réforme Kinnock comme relativement adéquates par rapport à la finalité immédiate de répondre aux contraintes décrites ci-dessus. Toutefois, une question subsiste : au-delà des contraintes immédiates, la réforme en cours est-elle en mesure de répondre à des contraintes plus fondamentales qui s'exercent aujourd'hui sur l'Europe en général et sur la Commission en particulier ? Autrement dit, cette réforme permettra-t-elle à la Commission et à son personnel de jouer un rôle moteur dans l'Union, de trouver des modes de gouvernance adaptés à la diversité de nos sociétés, de redéfinir les politiques européennes dans une Europe élargie,

d'offrir aux citoyens un modèle de développement durable, de concevoir des régulations internationales des marchés globalisés ... ? La contrainte temps invoquée plus haut n'a pas permis de répondre positivement à ces questions. Pire, le risque existe d'un affaiblissement de la capacité de la Commission à relever ces défis à cause des « dégâts collatéraux » que les réformes insuffisamment réfléchies d'aujourd'hui pourraient produire à moyen ou long terme.

En résumé, la réforme Kinnock représente un effort pour répondre aux critiques les plus visibles, car médiatiques, qui ont ébranlé la légitimité de la Commission. En revanche, elle est une occasion manquée de repenser nos méthodes de travail pour libérer le potentiel d'une ressource rare et précieuse dans le monde d'aujourd'hui : un personnel multiculturel capable de penser l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers. Enfin et pour l'instant, elle fait l'impasse sur une articulation entre une réflexion sur la redéfinition du rôle de la Commission et les réformes politico-administratives qui en découlent.



Témoignage d'un Chef d'Unité

C'est comme cela que l'on rend fous les rats dans les laboratoires

Je veux essayer de décrire la situation schizophrénique dans laquelle je me trouve - mais je crains de ne pas être le seul - pris entre le marteau d'un discours réformiste que je partage sur le fond et une enclume de pratiques en contradiction avec le discours.

Je ne fais pas partie de ceux qui croient à la théorie du «complot», visant à détruire la Commission. Je crois plutôt à un processus du genre de celui de la "main invisible du marché", résultat non pas du jeu de l'offre et la demande, mais d'un mélange à plus ou moins forte dose de précipitation, urgence, improvisation, frivolité, incompétence, manque de rigueur voire fainéantise. Un des aspects les plus dramatiques est que cet exercice est en train de mobiliser (ou plutôt de neutraliser, vu la manière dont il est géré) les capacités intellectuelles et de travail d'une bonne partie de l'élite de la Commission.

Les moyens conditionnent la fin. L'expérience du XXème siècle, porteur de grands espoirs et de grandes désillusions, démontre que des objectifs, pour louables qu'ils s'affichent, ne sont jamais atteints avec des moyens qui ne sont pas en concordance avec eux.

Réforme, OUI bien sûr, mais pas comme cela. Une analyse coût - efficacité des

mesures à prendre aurait aidé à mieux gérer le processus. Mais pour cela, il faut avoir une vision à long terme et une fermeté d'esprit à l'abri des paniques qui suivent les menaces de la COCOBU ou d'articles dans la presse.

Pourquoi? Pourquoi faire les choses mal alors que l'on pourrait bien (ou au moins mieux) les faire? Quelques exemples serviront à mieux éclairer mes interrogations, à expliquer mon désarroi.

Mais j'ai beaucoup d'autres questions: compatibilité entre collégialité de la Commission et dispersion géographique des cabinets, diminution du nombre de membres des cabinets, fusion des services... Tout cela est fait dans la précipitation et l'improvisation.

Les exemples que j'ai pris ne sont pas, ne sont plus, imputables aux urgences de première heure.

Avec cela, on augmente le front des mécontents et on démoralise les fonctionnaires. On mine les probabilités d'une vraie réforme en profondeur. Le fait que, de toutes les conclusions du groupe «Peer», le seul point retenu par beaucoup soit celui de la préretraite est une preuve particulièrement éclatante du degré de démoralisation des fonctionnaires.

Exercice 5/10/15

Objectif : Identifier les activités non prioritaires. Voir ce qui doit être éliminé si l'on réduit le personnel et les ressources de 5, 10 ou 15%.

Comment bien faire ?

Pour bien faire cet exercice important, il faut partir des priorités stratégiques de la Commission et de la Direction Générale, transformer ces priorités stratégiques en priorités pratiques et redistribuer les ressources humaines en conséquence.

Je l'ai fait au niveau de mon unité, à partir du mois de septembre 1999, donc bien avant l'exercice car je suis un fervent partisan de l'utilité de ce genre d'exercice. Cela a duré 2 mois, deux réunions de brainstorming de toute l'unité, la première avec le Directeur, 3 projets de notes pour discussion et deux comptes rendus de réunion.

Ce qui s'est passé

On a demandé à chaque unité quelles étaient les marges disponibles avec des délais qui n'ont pas permis une analyse. Ont été identifiées donc non seulement des activités non prioritaires, mais aussi des activités non urgentes aujourd'hui.

Dans toute «famille» qui doit faire des économies, dans tout budget national, quand il faut couper c'est d'abord sur les investissements que l'on coupe avant de limiter les dépenses courantes, surtout si cette nouvelle coupure vient après des années d'austérité budgétaire.

Or, des activités d'investissement, importantes pour remplir à l'avenir les priorités de la Commission, apparaissent, du moins dans un premier temps, comme "non prioritaires" aujourd'hui. Dans la pratique, c'est l'urgence qui fixe les vrais priorités.

La gouvernance

Objectif : Favoriser de nouveaux modes de gestion plus collectifs des dossiers et des conflits, basés sur la collaboration et les synergies, et rapprocher l'action de l'administration des attentes du citoyen.

Comment bien faire ?

Réaliser des projets conjoints avec d'autres services qui permettent aux acteurs concernés, sur des sujets concrets, de mieux se connaître, de mieux se comprendre, et d'offrir à la fin des résultats d'une meilleure qualité aux hiérarchies respectives.

On peut prétendre, à notre petite échelle, qu'une dynamique de ce genre a été engrangée sur les dossiers d'intégration des considérations environnementales dans les politiques communes, avec des résultats concrets, un acquis commun entre plusieurs services de plusieurs Directions Générales et même avec

l'Agence de Copenhague : les relations personnelles se sont énormément améliorées, un climat de confiance s'est installé et des progrès ont été faits au niveau des textes réglementaires et de la stratégie du Conseil.

Pour réussir cela, il faut du temps, et de la marge pour investir. Cela a été comme le serpent et le Petit Prince de Saint Exupéry: "dessines moi un mouton...".

Ce qui s'est passé

J'ai défini les activités non prioritaires comme celles qui faisaient, en tout ou en partie, double emploi avec d'autres unités. Cette activité stratégique de première importance devient non prioritaire, puisqu'il y a d'autres unités qui ont aussi cette responsabilité (justement, les unités avec lesquels ce travail en réseau avait lieu).

Aujourd'hui, je ne suis plus en mesure de refaire l'investissement que j'ai fait à l'époque.

Les notations

Objectif : Transformer les notations d'un travail bureaucratique en un vrai instrument d'évaluation du travail du fonctionnaire et une occasion pour un débat approfondi avec la hiérarchie sur sa situation professionnelle et ses perspectives de carrière.

Comment bien faire ?

Pour bien faire cet exercice important, il faut d'abord établir une vue globale de l'unité et de la Direction, préparer l'entrevue avec le fonctionnaire et réfléchir à ses forces et faiblesses, ses désirs, ses marges d'amélioration et son évolution possible dans les prochaines années.

Cela requiert du temps, voire pas mal de temps, de la préparation en général et pour chaque individu.

Ce qui s'est passé.

Nous avons été obligés d'établir les notations pour les collègues « promouvables » de A5 vers A4 en moins de 15 jours car elles devaient être prêtes à temps pour la discussion de la promotion.

Aucune préparation ne fut possible, aucune comparaison ni vision globale ne fut élaborée. Les notations sont encore moins comparables dans cet exercice que dans le précédent.

La mobilité

Objectif : L'équilibre doit être trouvé entre connaissances techniques nécessaires pour la gestion correcte des dossiers et le nécessaire apprentissage et remise en question liés à des nouveaux secteurs d'activité, afin, entre autres, de maintenir la motivation du personnel et d'éviter une trop grande identification entre fonctionnaires et secteur social concerné. Une politique intelligente de mobilité est une condition nécessaire, bien que non suffisante.

Comment bien faire ?

Pour que la mobilité ne pénalise pas les services, il faut assurer que le nouveau

fonctionnaire arrive avant que l'ancien fonctionnaire ne parte. Ceci est toujours difficile dans le cas de mobilité interne mais est tout à fait possible dans le cas de nouveaux venus ou de départ à la retraite.

Pour ce faire, les Directions générales doivent disposer de postes suffisants pour pouvoir jongler avec et permettre ces recoupements.

Ce qui s'est passé.

Le manque important de personnel et les règles administratives en place empêchent de disposer de postes libres qui pourraient servir de coussin pour permettre les recoupements.

La formation

Objectif : Promouvoir la formation continue des fonctionnaires pour leurs permettre de faire face aux nouveaux défis.

Comment bien faire ?

Comme dans le cas antérieur, la formation exige du temps pour la suivre et pour pouvoir en profiter à travers du

temps d'étude, de préparation ou d'entraînement aux nouveaux savoirs.

Ce qui s'est passé.

Le manque de personnel limite la participation aux activités de formation et, par voie de conséquence, les retombées positives sur le travail de l'unité.

© 1999 Randy Glasbergen. www.glasbergen.com



**“Our reorganization is finally completed.
Our old disorganized system has been
replaced by our new disorganized system.”**

Lire et réfléchir sur la réforme administrative; comprendre ce qui s'est passé dans certains pays

Introduction liminaire

"Que peut-on apprendre de la réforme des administrations nationales ?". Telle était la question, parmi d'autres, que GRASPE se posait dans le cadre de sa

réflexion sur la réforme administrative de la Commission. Elle est à l'origine de cette revue des réformes nationales à partir d'un certain nombre de livres et de documents.

Logiques de la réforme administrative

l'égalité du traitement celles de la réforme française.

La réforme de l'administration au XIX^e siècle².

La montée des classes moyennes aurait donné l'impulsion et le sens de la réforme administrative au XIX^e siècle.

Aux **Etats Unis**, la réforme est une activité permanente guidée par des préoccupations, comme l'organisation fédérale et la nécessité de délimiter les tâches de l'administration fédérale, la fin de la partitocratie et des considérations morales sur le fonctionnement de l'administration et la nécessité de rendre compte - fiscalité prélevée au profit de la Grande-Bretagne et plus tard justification du refus de se soumettre à cette imposition.

En **France**, l'égalitarisme post-révolutionnaire se dessine comme le vecteur de la réforme administrative. Elle est marquée par la volonté de disposer d'une fonction publique efficace et appuyée sur la compétence requise pour exercer les tâches (sélection par aptitude) et la permanence du service, d'où la nécessité de l'institution d'une véritable carrière pour ceux qui s'y consacrent. Le souci de limiter les influences politiques constitue la deuxième caractéristique de la réforme française.

En **Grande Bretagne**, la logique de la réforme est guidée par les exigences de la réforme économique avec pour préoccupations majeures, la volonté de réduire la dépense publique (Gladstone) et d'accroître l'efficacité de l'administration (Trevelyan).

L'économie et le devoir de rendre compte seraient les incitations à la réforme anglo-saxonne, tandis que la permanence et

L'état de l'administration publique et les logiques de réforme au XX^e siècle.

Au début du siècle, les administrations publiques des pays les plus avancés portent l'essentiel des caractéristiques d'une administration de type weberien :

- hiérarchisation des emplois correspondant à des compétences;
- sélection au mérite par concours ou examen d'aptitude;
- permanence dans la carrière ou emploi assuré par les modalités d'avancement. Le "NEW DEAL" de Roosevelt constitue la première brèche significative à ce type d'administration, avec la création massive des agences en 1936, qui conduit à une déclassification considérable des emplois publics - environ 20% des effectifs -. Le "NEW DEAL" est également considéré comme l'exemple type d'instrumentalisation de la gestion de la fonction publique par l'exécutif, lorsque celui-ci s'affronte au pouvoir législatif (le Congrès américain, à l'occasion).

Les années 1920-1970:

« L'administration à la fois confirmée et sujet à critiques »

Deux éléments marquent cette période : d'une part, l'affirmation de la fonction publique - professionnelle, bénéficiant de garanties, assujettie à certaines obligations (impartialité, obligation de réserve, etc.). Il s'agit du socle sur lequel s'appuie l'Etat régulateur social et puis prestataire de services. D'autre part, l'apparition des critiques, l'administration étant accusée de manque d'efficacité - à cause de sa structure hiérarchique, de la rigidité des règles applicables à son personnel, etc. Elle était également accusée d'avoir accaparé, par sa stabilité et sa continuité, un pouvoir important au détriment des instances politiques.

1. F. Dreyfus : « L'invention de la bureaucratie », ...

Les années 1970 - 2000: " Une critique radicalisée ".

Pendant cette période, la critique prend une nouvelle forme. La remise en cause de l'état interventionniste et de l'Etat - providence, au nom du néolibéralisme, englobe le système de la fonction publique. L'essentiel des arguments est tiré du courant néo-libéral des E.U.

La "privatisation" de l'administration et d'une partie de son personnel sont conçues comme le seul moyen de la rendre performante au regard des critères économiques. Cette "privatisation" serait de nature à réduire le pouvoir que, grâce à sa pérennité, son "autonomisation", lui avait permis d'acquérir.

Les avis des experts semblent partagés : certains pensent qu'il s'agit du désengagement de l'Etat et du triomphe du marché et, en perspective, de la société civile ; d'autres considèrent que, sous le prétexte de modernisation du management public, se déguise la volonté des gouvernements de rétablir sur les fonctionnaires, le contrôle dont ils ont été privés.

A cette critique essentiellement idéologique, l'administration publique avait une difficulté à réagir et à trouver des défenseurs, tant, dans l'opinion publique, planait le sentiment d'un décalage entre l'évolution et la demande de la société pour plus de liberté, de transparence et de modestie et une administration rigide et puissante.

La société devenait de plus en plus vivante et exigeait un Etat et son administration modestes, connaissant leurs limites et qui surtout soient au service de la société et non plus donneurs d'ordres. Le sentiment a donc été établi que, pour avancer, il ne fallait pas seulement changer les structures et les fonctionnaires, mais le système tout entier, avec sa logique et sa rationalité³.

En quoi consiste la réforme administrative de ces trente dernières années ?***Structures, systèmes et processus***

Dans la quasi-totalité des cas, les réformes n'ont pas été menées à partir d'un schéma global. Elles évoluent avec le temps pour englober d'une manière délibérée les structures, le processus et les systèmes (organisations) de la fonction publique. Les structures sont redessinées à travers des fusions, des scissions et des redéfinitions. Les processus sont également revus avec la modification des systèmes de permission, des aides, la définition des

standards, la mise en place de nouvelles procédures budgétaires et une gestion orientée vers les résultats et des décisions définies à partir de logiques coût - efficacité. Enfin, les systèmes même de la fonction publique - recrutement, formation, évaluation, notation, rémunération, procédure disciplinaire, etc. - sont modifiés au nom d'une plus grande efficacité et d'un meilleur fonctionnement⁴.

Une réforme inspirée du management, mais qui ignore la gouvernance.

Les réformes des dernières décennies relèvent du management public et privé et elles ignorent presque complètement les questions posées par la gouvernance. La nouvelle configuration des mécanismes de régulation qui se mettent en place au niveau européen et international et qui constituent le nouveau contexte de la fonction publique nationale sont les grands absents de la réforme.

La notion d'administration publique laisse progressivement sa place à celle du management public et celui-ci se rapproche de plus en plus des normes du management privé et prend pour argent comptant l'utilisation des techniques de celui-ci. Certes, il y a un rapprochement du contenu des tâches entre le secteur public et le secteur privé, mais il est frappant de noter combien, dans les changements proposés, la problématique centrée sur l'intérêt public, sur les normes différentes et nécessaires au fonctionnement de la fonction publique est affaiblie, sinon absente. D'autres facteurs spécifiques à l'administration publique sont également absents de la réflexion qui sous-tend les réformes à savoir : les références et dépendances de la fonction publique par rapport aux lois fondamentales des différents états, à la fragmentation de l'autorité de la fonction publique, à sa structure économique et son importance dans le domaine des services régaliens, à ses différentes manières de traiter du processus décisionnel, à ses relations de travail, etc⁵. Nouvelle notion maîtresse des réformes, une référence au service du citoyen - client.

Le management public

A défaut d'une définition généralement acceptée, quelques éléments seraient de nature à donner une description de la notion du management public. Ainsi, il représenterait la fusion des orientations normatives du secteur public et de l'orientation instrumentale du management en général. Son espace critique serait celui de la gestion de l'interdépendance

³ M. Crozier : « Etat modeste, état moderne ».

⁴ C. Pollitt, G. Bouckaert

⁵ D. McKevitt, A. Lawton : « Public sector management »

organisationnelle pour la production des services, pour le processus budgétaire, etc.. Sa responsabilité serait limitée au traitement des problèmes au sein du système administratif. Système administratif qui entre en interactivité avec la société à partir d'une relation réciproque : mise en œuvre de la politique publique ↔ réception de la demande de politique par les acteurs privés⁶.

La gouvernance

La notion de la gouvernance est plus difficile à saisir et sa définition reste à préciser. Les idées suivantes pourraient servir à en saisir le contenu. Ainsi, il serait question d'un "steering" / "guidance" de la société par des officiels/fonctionnaires qui contrôlent "les poids de commandement" en termes organisationnels de la société. L'examen de pertinence et la révision des politiques, à travers des nouvelles voies de légitimation. Une disponibilité du secteur public à entrer en interactivité avec la société et le système du marché et un souci de transparence sur la façon d'interaction des systèmes public, du marché et de la société.

La question critique est « comment l'ensemble du système fonctionne ou ne fonctionne pas ensemble ? ». Dans le système de la gouvernance, les frontières traditionnelles entre politique et administratif sont peut-être moins importantes. Dans ce contexte, les "frontières" mêmes de chaque institution individuelle deviennent moins importantes et moins significatives. Les principales frontières ne sont pas tant institutionnelles mais sont des frontières de systèmes qui fonctionnent avec des principes de conduite différents, le système du marché, celui de la société civile, ou de l'Etat -.

De cette première partie, il convient de retenir qu'il y a une multitude de logiques de réforme, que chaque réforme doit se placer dans son contexte historique, géographique et culturel. La réforme de l'administration touche d'une manière variable les structures, les processus et les systèmes de l'administration. Il faut surtout retenir que les enjeux posés et par conséquent les besoins de réforme au titre de la gouvernance ne sont pas les mêmes que ceux du management public. Il faudra donc être attentif, sinon méfiant, quant à la transférabilité mécanique des expériences, même réussies des réformes administratives de certains cadres nationaux à des contextes qui relèvent plutôt de celui de la gouvernance.

Que s'est - il passé dans les Etats membres⁷ et d'autres pays industrialisés?

Un rapide aperçu des neuf pays⁸ les plus engagés dans la réforme administrative de ces trente dernières années peut contribuer à donner certaines clés de lecture de la réforme administrative.

La pression des citoyens et la demande de l'opinion publique

Il est difficile d'identifier une demande évidente ou faisant pression sur le politique - AUS, CAN, ALL, FIN. Par contre, il est plutôt ressenti un manque de confiance vis-à-vis des politiciens (CAN) et des critiques sur le corporatisme (FR).

Un terrain propice à la réforme à cause d'une suspicion de la mentalité populaire vis à vis du "public inefficace" existe aux P-B. Une méfiance et une attitude critique vis-à-vis de l'administration fédérale a créé un climat propice et favorable à la réforme (E-U).

Même pour le RU, il est difficile d'identifier l'opinion publique à l'origine de la réforme, malgré une opinion favorable à certaines privatisations.

La réforme n'est pas populaire en N. ZEL., d'où le ralentissement des réformes dans les années 1990.

L'absence de pression ou de mouvements de l'opinion publique en faveur de la réforme administrative laisse préjuger un fort poids idéologique visant d'autres objectifs que la satisfaction du citoyen.

Le rôle des partis politiques

Certaines tendances se dégagent:

- Les partis politiques qui arrivent au pouvoir après des alternatives trop espacées manifestent une forte méfiance vis-à-vis des élites administratives promotrices des politiques en place. Pour asseoir leur pouvoir et faire avancer de nouvelles priorités, ils mettent en place un instrumentalisme de la gestion publique - Thatcher en 1979, le Labour en 1983 en Australie, les socialistes en Grèce en 1981, Mulroney au Canada en 1984, etc. La réforme engagée par la suite connaît une radicalisation, souvent pour des raisons idéologiques - RU, N. ZEL, CAN - ou elle s'étirole dès que le nouveau pouvoir politique maîtrise les commandes

⁷ La plupart des ces informations sont puisées dans le livre de C. Pollitt et G. Bouckaert, dans des documents et rapports de l'OCDE, ainsi que des présentations à la Commission dans le cadre de la formation « réforme administrative ».

⁸ AUSTRALIE, CANADA, FINLANDE, FRANCE, ALLEMAGNE, PAYS-BAS, N. ZELANDE, ROYAUME-UNI, ETATS-UNIS

⁶ C. Pollitt, G. Bouckaert : idem

de l'administration publique – FR, GR, ESP.

- Elle est dans certains cas une affaire de personnes et de carrières plutôt que de partis politiques, conjuguée à la marée néolibérale des années 1980 et aux réflexions des institutions relais (OCDE). La Finlande et la N. Zélande seraient dans cette catégorie.

- Les gouvernements multi-partis (P-B), des pays fédéraux (ALL, AUT) et de la cohabitation (FR) ne s'inscrivent pas dans la dynamique et la logique d'une réforme au forceps.

- Il est à noter que les partis d'idéologie social-démocrate n'ont pas contesté l'inspiration libérale de la conception de la réforme administrative - UK, N. Zel., Fin. - Elle est toujours d'inspiration libérale avec seule exception la réforme Rocard en FR (organisation des services à partir et autour d'un projet commun et porteur, inscription dans une perspective de décentralisation, les économies réalisées seraient à recycler au sein de l'unité ou de la politique).

Il semble qu'un conflit existe entre le monde politique et l'administration publique qui par sa continuité se mettrait au travers des exigences de l'alternance politique et des nouvelles priorités. Dans une certaine mesure, le profil politique des partis serait plutôt neutre vis-à-vis de la réforme administrative.

L'instrumentalisme de la réforme administrative.

L'Allemagne serait presque la seule exception d'une réforme administrative fortement instrumentalisée en grande partie, au service des objectifs politiques et idéologiques - réduction du rôle de l'état et de l'état - providence - plutôt que du renforcement de sa propre efficacité :

- Royaume - Uni (Thatcher 1979) : privatisations et radicalisation de la réforme vers 1987 conduisant à une privatisation / « marketisation » de la fonction publique.
- Pays-Bas (Lubbers 1982) : rhétorique de la réduction du rôle de l'état inefficace et privatisations.
- Canada (Mulroney 1984) : contrôle de la dépense publique.
- Finlande (Holkeri 1987) : réduction des effectifs dépendant du budget.
- France (Chirac 1986, Balladur/Juppé 1995) : réforme de la sécurité sociale et limitation des droits de grève.
- N. Zélande (Labour 1984) : réponse aux exigences de la globalisation.

Il serait erroné de prétendre que des systèmes administratifs en place depuis des décennies n'appelaient pas des réformes de modernisation et

d'adaptation. Si la thèse de l'instrumentalisme est retenue, c'est parce que ces réformes laissent en dehors de leur problématique une adaptation de l'administration publique aux exigences de la mise en place des nouveaux mécanismes de régulation au niveau supranational et infra - national. Parce que le principe d'un meilleur service aux citoyens reste essentiellement sans cibles et étalonnages de performance, malgré la fréquence de son évocation, pour constater ex post que la population et les citoyens ne sont pas vraiment mieux servis. Il serait même possible de défendre que ce sont les couches de la population et les citoyens les plus démunis qui sont les victimes des réformes, d'où un problème d'équité et de cohésion sociale par rapport à la réforme administrative.

La réforme administrative serait-elle de nouveau une expression de la remontée des classes moyennes et de leurs exigences en termes économiques et sociétaux ?

Les "profils" de la réforme et son évolution - ampleur, contenu, intensité, espacement dans le temps -.

Les profils de réforme qui se dégagent dans les cadres nationaux s'étendent du fortement idéologique - N. Zel., Can., UK, et USA – à des réformes plus équilibrées entre idéologie et pragmatisme - P-B, AUT, FIN – enfin à des réformes et à des préoccupations plus diffuses allant de la modernisation à la décentralisation - ALL et FR.

D'une manière générale, la réforme administrative évolue dans le temps avec, au lancement, l'absence d'un projet global :

- Pas de projet bien défini de la réforme et évolution dans le temps, soit vers une radicalisation – RU, N. ZEL, CAN -, soit vers des freinages - N. ZEL, FIN, FR, ALL, E-U.
- Elle est très espacée dans le temps. Engagée depuis environ vingt ans, elle est toujours à l'ordre du jour dans l'ensemble des pays.
- Elle devient progressivement globale et englobe les structures, le processus et les systèmes, surtout dans les pays anglo-saxons - RU, N.ZEL, CAN -, mais elle reste essentiellement partielle - FR et ALL.

Un élément commun de l'ensemble des réformes administratives est la mise en place de structures et de services de pilotage, d'accompagnement et de surveillance de l'application de la réforme ainsi que des actions d'information et formation, afin de pallier le manque d'intérêt des fonctionnaires pour la

réforme. Les FMIP, SEC, IMA, CCMD, ERC, P.S. 2000, SOA, SMA, EMS, ADA, et tous les gadgets de l'esprit créateur du consulting privé fleurissent et font partie du paysage de la réforme administrative. Ces structures d'appui se transforment avec le temps en mécanismes d'isolement et d'alourdissement de la réforme. Ils poussent à des démotivations et aggravent la passivité des fonctionnaires, voire à une bureaucratisation de la réforme par la superposition des actions empruntées ici et là.

Le changement par décret et les faits accomplis marquent les réformes administratives, ainsi que l'absence d'une recherche de redécouverte de métier et de l'engagement concret, de la qualité, et la dominance du quantitatif sur le qualitatif.

A la recherche d'un bilan

Il est étonnant, aussi, qu'aucun bilan n'ait été établi malgré l'engagement des structures au niveau national et international - OCDE - sur la réforme administrative.

Quelques résultats qui ne constituent pas pour autant un bilan global.

Dans la quasi-totalité des pays - sauf la France et l'Allemagne - la réforme administrative conduit à des fusions de ministères et de services.

Il y a une création massive d'agences externes (20 aux PB, 140 au UK, 64 aux USA). Et une réduction des effectifs dépendant du budget public (20% de coupures sèches au UK et transfert de 800.000 emplois du public au privé, 120.000 emplois du public au privé aux PB, 15% des postes restent vacants pendant 3 ans à FIN, 15.000 postes transférés au niveau local au CAN.). Il n'est pas du tout évident que la diminution des coûts est acquise. Ce qui est certain c'est qu'une partie des décisions prises dans l'espace public sont prises en dehors de celui-ci en réduisant de cette façon la traçabilité et la visibilité de la responsabilité des politiques.

Il y a un rapprochement des normes de la gestion des ressources humaines du secteur public avec celles du secteur privé - responsabilité de la gestion des crédits et des effectifs confiés à l'encadrement, partie du salaire indexée sur la performance, nomination de l'encadrement plus compétitif et ouvert à l'extérieur, standards de qualité, gestion orientée vers les résultats, redéfinition des procédures budgétaires et du "rendre compte" plus exigeant. Cela signifie une responsabilisation de l'administration du point de vue gestion et cela est bien. Mais

cela conduit en même temps à un « dégageant de la responsabilité » du politique à l'égard de la gestion des deniers publics, avec la création de plusieurs filets de protection pour éviter qu'il ne soit directement touché en cas de problèmes. Un certain « dégageant de responsabilité » trouve son origine dans la privatisation de pans entiers de domaines du secteur public.

Il s'opère dans la plupart des cas une séparation de la conception et de l'opérationnel et comme tendance générale l'affaiblissement des structures de la conception. L'expertise et les think tanks se développent en dehors de la fonction publique. Les projets-pilotes, les actions innovatrices, réelles expérimentations pour la mise en place des futures stratégies disparaissent, victimes de la rationalisation des effectifs. L'expertise se développe en dehors de la fonction publique, qui l'achète par la suite en augmentant sa dépendance vis-à-vis du secteur privé et sans retombées positives en termes de coût-efficacité. La séparation de la conception de l'opérationnel posera inéluctablement le problème de la capacité de la fonction publique à percevoir correctement les réalités du terrain et les besoins de la société, pour ne pas parler de l'appauvrissement d'intelligibilité de la fonction publique.

La situation dans quelques pays d'avant-garde de la réforme administrative mérite aussi réflexion, même s'il n'est pas encore possible de parler de retour du balancier:

- Royaume-Uni : les dépenses publiques, loin de diminuer, ont augmenté y compris celles concernant la fonction publique. Ceci va de pair avec une certaine démoralisation et un départ des fonctionnaires les plus dynamiques et expérimentés. La verticalisation et l'individualisation des responsabilités de la gestion des crédits et des effectifs se sont faites au détriment des aspects et priorités transcendantes et intersectorielles, d'où l'initiative récente d'un système de "cross-cutting" des politiques et priorités. Les services de santé, de l'éducation sont rétrogradés au détriment des plus démunis. L'absentéisme des employés dû au stress des conditions de travail devient la maladie professionnelle la plus importante.
- CANADA : en 1996, lancement de l'initiative "LA RELEVÉ" pour faire front à la crise de la fonction publique, résultat de dix années de réduction d'effectifs, de gel des salaires et des embauches, ayant conduit à l'abandon de la fonction publique par ses éléments les plus expérimentés.

- USA : en 1989, rapport de la Commission P. Volcker (ex-président de la FED) sous le titre "Rebuilding the public service" suite au mécontentement commun du monde des affaires et des fonctionnaires sur la qualité du service public.
- FRANCE : en 1999, frein au gel des embauches dans le secteur public, vu la dégradation des services régaliens (santé, éducation, justice) et en 2000 mise en place d'une politique visant à combattre le vieillissement de la fonction publique.

Il serait dangereux de sous-estimer les spin-offs des réformes administratives, surtout ceux qui vont coûter plus cher, pour remédier à moyen terme, voire ceux qui ont un effet négatif au regard de l'équité. Il serait même utile de réfléchir à la question de savoir si parfois, au nom de la responsabilisation, l'inverse ne s'est pas produit.

Des instruments de conception et de mise en oeuvre des politiques inappropriés

La plupart des réformes administratives ont révisé la majeure partie des procédures en termes de contrôle, évaluation, budgétisation dans la perspective de renforcer efficacité, transparence et bonne gestion. Comme, dans la plupart des cas, le management privé était la base d'inspiration, sous l'influence du consulting privé, les réformes ont introduit ou renforcé des instruments et des techniques provenant du management traditionnel public et du privé. La plupart de ces instruments et techniques s'appuient toujours sur un double postulat :

- les inputs d'une action donnent des outputs et l'interaction de ceux-ci avec leur contexte produit des résultats qui donnent satisfaction aux besoins des citoyens et de la société,
- le responsable de la mise en oeuvre de cette transformation des inputs en outputs reste maître du processus et donc responsable et "accountable".

Force est de constater que la plupart de ces techniques et instruments ne prennent pas en considération les modifications des cadres institutionnels et les nouveaux processus de prise de décision et de mise en place des politiques qui de plus en plus relèvent de la gouvernance plus que du gouvernement traditionnel. La complexité et l'interdépendance qui marquent le cadre de la gouvernance ne sont pas pris en considération pour l'adaptation des instruments. La conséquence est que, faute d'adapter les instruments, les modalités et les responsabilités, et malgré

le renforcement des différents dispositifs de contrôle et de l'évaluation, les résultats ne sont pas là. Ce qui conduit à la mise en place d'un cercle vicieux pour des réformes sans fin et sans satisfaction des citoyens, voire à un conflit de compétences. Là où la réalité impose la coresponsabilité, le travail en réseau et le partenariat ainsi que la mise en place d'instruments et de techniques adaptés, les réformes privilégient de fausses externalisations qui seront les problèmes de demain.

Les valeurs en jeu

Il y a une difficulté à évaluer le produit et la performance dans le domaine des services non marchands. Cela est d'autant plus difficile si l'évaluation vise l'individu et non le projet d'une équipe. Force est de constater que la plupart de la production de l'administration publique est une « production on line » ou un produit d'équipe. Or, les réformes administratives, au nom de la responsabilisation, cherchent à noter, à primer ou à pénaliser le fonctionnaire - individu et pas l'équipe. Dans un tel contexte, le risque d'apprécier davantage la docilité et la servilité d'un fonctionnaire que sa performance n'est pas à sous-estimer.

Pour les administrations complexes, où le dialogue, l'expérience, les suggestions et les propositions d'en bas, voire la collaboration et, le cas échéant, la contradiction sont des éléments essentiels pour leur bon fonctionnement et la clarification de leurs tâches et missions, le renforcement du « top down » et du découpage des tâches qui caractérisent les réformes administratives risquent d'avoir des conséquences graves sur la pertinence des objectifs et des tâches à assumer.

La qualité de l'expertise au sein de la fonction publique risque également d'en pâtir, étant donné que la mobilité devient mieux primée que l'expertise et l'expérience. En effet, un service moins expérimenté et avec moins d'expertise est un service plus docile et cette docilité peut toucher son projet, son cadre de référence, ses normes et sa mission.

Avec le rapprochement de la gestion de la fonction publique de celle de l'entreprise privée, la plupart des réformes cultivent et encouragent une logique de service - le citoyen étant considéré comme le client -. Force est de constater que l'accès des citoyens aux administrations centrales ou à celles de nature fédérale est plus difficile, sinon rare. Par contre, ce sont les intérêts des plus forts - mieux organisés et mieux structurés autour des groupes de pression - qui ont l'accès et la capacité d'influencer les administrations centrales. D'où le risque de voir certains intérêts mieux pris en considération que d'autres.

L'externalisation des tâches et des fonctions du service public vers des agences conduit à des nominations d'un nombre plus important d'agents à la discrétion du pouvoir exécutif, ce qui tend, parfois, à élargir le champ du "patronage" politique.

Le statut de la fonction publique accorde aux fonctionnaires certains droits - emploi permanents, salaire garanti, mais en contrepartie exige une obligation de réserve - sur l'expression politique, l'impartialité, la protection de l'intérêt public, etc. Le rapprochement progressif de la gestion de la fonction publique avec celle du privé remet en cause les avantages. Cette remise en cause des avantages ne conduira-t-elle pas, à terme, à la remise en cause des contraintes de l'obligation de réserve des agents publics ?

Dans la rhétorique des réformes administratives, une place centrale est donnée à la volonté de supprimer les privilèges. Or, il apparaît que la perte de certains privilèges concernent essentiellement le bas de la hiérarchie - externalisation et précarisation des tâches, déclassements au niveau statutaire, tendance à la baisse des salaires. Pour les hauts fonctionnaires, il s'agit surtout d'une plus grande compétition avec les candidats extérieurs pour les nominations aux postes. Ces constats porteraient à dire qu'il y a un décalage entre la rhétorique de la suppression des privilèges et les résultats des réformes administratives néolibérales.

Quels enseignements et quelles questions sur la réforme de la commission

Ce tour d'horizon des réformes administratives conduit à se poser un certain nombre de questions, si nous voulons que la réforme de la Commission soit une réussite.

L'action de la Commission relève plus de logiques de gouvernance que de la gestion publique traditionnelle. L'ignorer contribue à transférer des schémas nationaux de réforme qui n'offrent aucune garantie d'amélioration d'efficacité.

- Est-ce que la réforme de la Commission ne devrait pas s'inscrire dans un cadre et une hiérarchie d'actions allant d'une analyse des exigences de la gouvernance → l'adaptation des politiques → l'adaptation des instruments → la réforme administrative ?
- Peut-on réformer, efficacement, un sous-ensemble (administration) d'un système avant de réfléchir sur le fonctionnement de son ensemble et sur la redéfinition des politiques dont

il sera responsable ? Avons-nous commencé à l'envers ? Comment rattraper ?

- Le projet d'intégration européen se met en place à partir d'au moins quatre méthodes - méthode communautaire, méthode de redistribution, méthode intergouvernementale, coordination des politiques nationales et étalonnage. Ces différentes méthodes peuvent-elles s'accommoder et être efficaces avec des instruments empruntés au management public et privé ? A-t-on au moins pensé à leur adaptation ?
- La réforme de la fonction publique européenne - Commission - a connu un très fort instrumentalisme <voire même de la manipulation> et a été conçue et menée à la hâte et sous contrainte, à un moment critique de la redéfinition et de la reconfiguration du pouvoir entre les institutions communautaires. Sans faire de parallélismes hâtifs entre les instrumentalisations opérées lors des réformes nationales et celle de la Commission, sommes-nous sûrs qu'il n'y ait pas de "spill-overs" négatifs de la réforme sur le projet politique dont la Commission porte la responsabilité ? Si dans la politique il n'y a pas de vide, peut-on se permettre de réaliser notre réforme administrative qui risque de durer sur une longue période pour s'occuper ensuite du projet politique ?
- La réforme s'articule à partir et autour des logiques de contrôle et de gestion financière pour une administration qui gère à peine 10 % de son budget, le reste étant géré par les Etats membres dans des schémas décentralisés. Il est encore tôt pour se prononcer sur la conséquence de la réforme et la façon dont elle marquera le type de relations entre la Commission et les Etats membres - partenaire et contrôleur - qui n'est pas possible sous la même "casquette". Si la gestion financière est insatisfaisante au niveau des états membres, et elle l'est, pourquoi ne pas modifier les compétences de la Cour des comptes pour contrôler ce qui est géré au niveau des Etats membres et ne pas transformer la Commission en une grande machine de contrôle ? Nous nous rapprochons d'une situation paradoxale où la Cour des Comptes s'occupe et se prononce sur la pertinence des priorités politiques et la Commission contrôle la gestion et auditionne les administrations nationales et régionales.

Cette priorité n'exerce-t-elle pas une pression disproportionnée sur les

moyens, les expertises et la capacité de poursuivre le projet d'intégration européenne, tandis que les vrais résultats de l'amélioration de la gestion se trouvent dans la meilleure gestion au niveau des Etats membres ? Ne faut-il pas poser le problème dans sa vraie dimension et au niveau approprié et, donc, rectifier l'emballage ? Cela ne signifie, en aucune manière, qu'il ne faille pas mener la réforme de l'institution, mais celle qui est pertinente doit l'être sur base d'un projet politique ?

- La réforme ne serait-elle pas plus facile et moins démotivante pour l'institution et son personnel, si elle allait de pair avec un projet politique et un regain de confiance pour son projet politique ? On réforme plus facilement quand on est en phase de réussite.
- Les effets de « spill-over » sur les différentes politiques ne sont pas clairs non plus. Toutefois, ce qui est ressenti par beaucoup, c'est une perspective qui veut voir la Commission se limiter à des compétences réservées, voire accrues, au titre des politiques "d'intégration négative" et un rôle de contrôle plutôt que d'impulsion pour les politiques "d'intégration positive".
- Il y a une sensibilité et un intérêt différenciés sur la réforme administrative entre le cadre anglo-saxon et l'axe franco-allemand. Il serait intéressant d'apprécier comment cela va peser sur la réforme de la Commission, surtout en cas de nécessité d'une radicalisation de sa réforme. Y aura-t-il des "chocs culturels" au sein de la Commission et quelles seront les conséquences sur la réforme et le travail quotidien de son personnel ?
- La Commission est une toute petite administration par rapport aux administrations nationales et les clivages culturels, les divergences par rapport à son projet politique seront facilement personnalisés. Cela ne risque-t-il pas d'être catastrophique pour l'efficacité de l'institution ? Est-ce que nous ne ressentons pas déjà un certain affaiblissement du collectif

dans les services et une lutte de suprématie des projets partiels au détriment des projets communs ?

- La Commission est une administration relativement nouvelle qui peine à confirmer son indépendance tant par rapport aux intérêts nationaux qu'aux différents groupes d'intérêt. Elle dispose moins que toute autre administration des moyens de communication et de défense. Sa force était un service public homogène sans inégalité entre ses différentes composantes du personnel. Elle se bat afin de construire son propre idéal et ses propres valeurs/normes de référence - intégration européenne, intérêt commun, responsabilité collégiale, méthode communautaire -. Existe-t-il un risque réel que la réforme ait des spill-overs négatifs sur l'ensemble de ces valeurs, malgré toute intention et bonne volonté pour l'éviter ?
- Est-ce que les choix hâtifs et sous contrainte de la réforme, ce transfert et cette superposition des expériences nationales (sans les avoir préalablement testées, sans les avoir mises en contexte et analysées avec un certain recul) ne portent-ils pas les germes de conflits à venir, plus destabilisateurs de l'institution ?

BIBLIO

1. « **Public management reform ; a comparative analysis** » C. Pollitt, G. Bouckaert, OXFORD
2. « **L'invention de la bureaucratie** » Françoise Dreyfus, LA DECOUVERTE
3. « **L'état au cœur** » P. Calame, A. Talmant, DESCLEE DE BROUWER
4. « **Etat modeste, état moderne** » M. Crozier, FAYARD
5. « **Public sector management ; theory, critique & practice** » D. McKevitt, A. Lawton, SAGE PUBLICATIONS
6. « **L'acteur et le changement** » C. Neuschwander, SEUIL



30 ans de reformes à la Commission

Pour quel avenir ?

Remarque liminaire

Le présent article, basé sur des documents officiels, sur une documentation personnelle d'un des membres de **Graspe** (RVC) et une discussion au sein du groupe, comporte certainement des omissions, et peut-être des erreurs. Merci aux lectrices et aux lecteurs de bien vouloir les signaler.

Par ailleurs, cette contribution se place sous un éclairage forcément subjectif des thèmes abordés. A ce titre, elle n'entend avoir comme seul mérite que de remettre en mémoire quelques événements de la vie administrative et alimenter par ces rappels la réflexion sur l'avenir de notre fonction publique.

Synopsis des réformes

Au cours de ses quelque quatre décennies d'existence (plus de 30 ans, si l'on remonte à la fusion des exécutifs en 1967), la Commission a produit nombre de réflexions et de rapports et pris nombre de mesures axés sur la réforme du fonctionnement de ses services et de la gestion de ses ressources humaines.

Citons, à titre d'exemples :

- le **rapport de la TABLE RONDE** sur les problèmes du personnel" (1970);
- le **rapport LAMBERT** sur les carrières des fonctionnaires (1976);
- le **rapport SPIERENBURG** "Propositions de réforme de la Commission et de ses services"(1979) et le **rapport ORTOLI** (1980) faisant suite aux recommandations du rapport précédent;
- la **politique de "modernisation"** conduite par le commissaire **CHRISTOPHERSEN** (1989 -1991);
- les opérations successives de **décentralisation des procédures de gestion administrative** (89-91; 93-94; ensuite MAP 2000);
- les rapports successifs de **"screening"** ou "photographie des services";
- les rapports successifs de **l'inspection générale des services** (IGS),
- le **rapport PETIT-LAURENT** "Réflexions sur l'efficacité de l'institution et de son administration" (1994);
- les initiatives prises sous la Commission SANTER en matière de gestion administrative et financière (**SEM - Sound and Efficient Management**)(1995 à 1997);
- **MAP 2000 - Modernisation de l'Administration et de la Politique**

du Personnel à l'horizon 2000 (1997);

- le processus global de réforme engagé par la Commission SANTER sous le mot d'ordre "**La Commission de demain**" (1997-1998);
- le **rapport WILLIAMSON** établi par le groupe -paritaire- de réflexion sur la politique du personnel (1998);
- le **rapport DECODE -Dessiner la Commission de demain** - examen de l'organisation et du fonctionnement de la Commission-(1997-1998-1999).

Jusqu'ici, il s'agissait d'initiatives prises **par la seule Commission**, même lorsque, comme dans le cas du rapport SPIERENBURG, celle-ci avait fait appel à des experts indépendants.

Sans doute une nouvelle opération de réforme s'appuyant sur l'acquis des réformes et des rapports antérieurs, et notamment sur les conclusions du rapport WILLIAMSON, aurait pu déboucher sur des mesures prises par la Commission elle-même en matière de gestion de ses ressources humaines, de politique du personnel et de fonctionnement de la machine administrative.

Cependant, dès 1996, les "affaires" allaient ébranler la Commission.

Le **premier rapport des experts indépendants** allait sonner le glas de la Commission SANTER le 15 (plus exactement la nuit du 15 au 16) mars 1999. La Commission perdait l'initiative de ses propositions et mesures de réforme.

Le **deuxième rapport des experts indépendants** mettait radicalement en question le fonctionnement de la Commission et se proposait d'y remédier.

...

Fin 1999, l'équipe PRODI-KINNOCK prenait le relais: le **Draft White Paper** était lancé début janvier 2000. . .

Quelques exemples d'initiatives de réforme

Nous avons fait dans la liste ci-dessus un choix forcément arbitraire, dicté par le souci de placer les documents commentés ci-dessous, pour certains déjà oubliés, dans une perspective historique. Ce choix pourrait d'ailleurs être complété ultérieurement.

Nous ne sommes revenus que brièvement sur le contenu des mesures prises ou proposées depuis 1995, notamment sur l'opération MAP 2000, ainsi que sur le contenu du rapport WILLIAMSON et sur les rapports des experts indépendants, qui ont été largement diffusés. Ces documents sont facilement accessibles et encore dans toutes les mémoires.

Par ailleurs, la comparaison (voir les tableaux en annexes) de l'évolution, d'une part, des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires relevant du Régime applicable aux autres agents – RAA) et, d'autre part, du budget général pendant la période considérée fait apparaître que l'évolution du budget communautaire, révélatrice de l'accroissement des tâches assurées par les institutions, en particulier, la Commission, ne s'est pas accompagnée d'une croissance correspondante des effectifs "statutaires". C'est dire l'inadéquation croissante entre, d'une part, les tâches dont la Commission a été chargée et, d'autre part, les ressources en personnel qui lui ont été attribuées pour y faire face.

Le "rapport de la "TABLE RONDE sur les problèmes du personnel"(1970)

Mandat

Le rapport, résultant d'une initiative de la Commission et élaboré sur la base des travaux d'un groupe paritaire, visait à "engager un processus de réforme administrative conduite selon des principes cohérents" et comportant une "réflexion critique sur les structures, le fonctionnement et les méthodes de travail et sur la gestion des services de la Commission".

L'analyse, le diagnostic et les remèdes proposés

Le rapport entendait résolument remédier aux **causes du "malaise régnant dans le personnel"** et résultant, d'une part, de **facteurs "externes"**(la Commission sortait à peine du blocage politique de l'Europe consécutif à la politique de la "chaise vide" et levé à la suite du compromis de Luxembourg) et, d'autre

part, de **facteurs "internes"** liés à l'organisation administrative (structure figée de l'organigramme -"au lieu de concevoir l'organigramme en fonction des tâches, on a été amené à faire l'inverse"-; "multiplication des études confiées à l'extérieur" (sic); absence de gestion prospective du personnel tenant compte d'une programmation des activités; connaissance insuffisante des ressources existantes; lacunes dans l'organisation du recrutement, dans la programmation des carrières, dans la formation continue; lacunes dans la gestion des moyens financiers et matériels- l'allocation des crédits devant se faire en fonction de programmes et non des demandes non contrôlables des services (sic)-; enfin, nécessaire modernisation de la gestion de l'information (services de documentation, introduction des techniques modernes de traitement de l'information et formation de personnel qualifié).

Le rapport analysait ensuite les **problèmes spécifiques** posés par la **structure plurinationale** de l'organisation et par l'**indépendance politique** des fonctionnaires ainsi que les questions posées par l'organisation humaine de la Commission "sous l'angle de son adaptation aux aspirations légitimes de l'individu" et "regroupées autour de deux thèmes :

-dans quelle mesure l'organisation répond-elle au **besoin d'intégration de l'individu à une communauté de travail**?

-dans quelle mesure l'organisation offre-t-elle à l'individu une **perspective suffisante de progression et d'épanouissement** tout en répondant à ses besoins de sécurité? (sic).

Le rapport concluait à "l'impérieuse nécessité pour la Commission de s'engager de façon déterminée dans la voie de la réforme administrative, l'analyse des déficiences faisant apparaître que "dans une très large mesure les mêmes facteurs sont à l'origine de l'inefficacité relative de l'organisation et du malaise du personnel".

"S'agissant de l'efficacité de l'organisation", le rapport mettait en garde contre le fait que **"les faillites administratives sont aussi des faillites politiques"**, puisque "le discrédit qui frapperait l'instrument ne manquerait pas de rejaillir sur l'objectif".

"S'agissant du malaise du personnel", le rapport s'en prenait à une situation risquant de conduire à "l'incapacité au changement".

En conclusion générale, le rapport soulignait que "la nécessité et l'urgence d'engager un processus de réforme ne doit pas conduire pour autant à sous-estimer les difficultés de l'entreprise.(. . .) Autant dire que la réforme, dans sa réalisation, ne pourra se faire que progressivement et, parfois, prudemment; mais pour qu'elle soit assurée du succès, elle doit **procéder d'une vision globale et s'appuyer sur un programme**".

Les résultats

Par l'**implication des représentants du personnel**, le rapport préfigure un nouveau type de dialogue social qui allait se concrétiser par la signature en 1974, après une longue négociation, de l'"accord-cadre" entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles.

Au plan de la gestion interne, le rapport a certainement contribué à moderniser la politique du personnel, **encouragé la mobilité et le décroisement et préparé la voie à une réforme du recrutement, des carrières et de la formation**.

Le rapport LAMBERT sur les carrières des fonctionnaires (1976)

Mandat

S'appuyant sur les travaux d'un groupe d'experts chargé par la Commission d'une étude des carrières des fonctionnaires (1975) et qui avait formulé des recommandations visant notamment à "rendre le système des promotions moins lourd, plus facile à comprendre et plus équitable", un groupe de travail ad hoc, présidé par l'ancien directeur général Lamberto LAMBERT avait poursuivi l'étude "dans le but de dégager des solutions et des propositions concrètes assorties des dispositions et des modalités à prévoir tant sur le plan statutaire que budgétaire".

Analyse, diagnostic et propositions

Sur la base d'éléments statistiques, le rapport analysait successivement la structure et les profils de carrière, la situation du personnel de secrétariat, la dissociation du grade A3 de la fonction de chef de division (sic), la situation des fonctionnaires du cadre linguistique ainsi que l'ensemble des mesures à adopter pour la mise en œuvre du planning de carrière.

En conclusion générale, le rapport préconisait:
une **planification à long terme des carrières**;
la **création d'un cadre de secrétariat de direction**;

une modification du statut visant à substituer aux carrières sur deux grades une **carrière unique** s'étalant sur tous les grades de chaque catégorie (à l'exception des grades A/3, A/2 et A/1);

l'**extension du système des comités de promotion** à l'intérieur des carrières aux promotions de carrière à carrière, relevant jusque-là du pouvoir discrétionnaire des directions générales;

le changement de composition du **comité de promotion A** visant à la rendre paritaire;

l'aménagement des **formulaires de notation** "de façon à offrir aux notateurs une gamme plus étendue d'éléments d'appréciation sur les fonctionnaires" notés (sic).

Résultats

Le rapport a contribué à faire accepter la **notion de profil de carrières**. Il a résolument contribué à rationaliser et objectiver le **système des promotions**. En revanche, ses propositions en matière de carrière de secrétariat sont restées lettre morte.

En ce qui concerne le **cadre linguistique**, le rapport s'en tenait au statu quo, hormis le fait qu'une proposition de révision du statut avait été déposée devant le Conseil visant à aligner la carrière LA sur la carrière A jusqu'au grade LA3.

Le rapport SPIERENBURG "Propositions de réforme de la Commission et de ses services" (1979)

Mandat

Le rapport, établi à la demande de la Commission par **cinq personnalités indépendantes** placées sous la présidence de l'ambassadeur SPIERENBURG, avait pour mandat :

" - Compte tenu du caractère changeant de la Communauté et des tâches auxquelles la Commission fera face en 1980, le groupe devrait examiner la façon dont l'organisation de la Commission et les ressources en personnel peuvent répondre le mieux aux **besoins futurs, priorités et charges de travail**.

- Tout en gardant à l'esprit la nécessité de maintenir un personnel communautaire de très haut niveau qualitatif, le groupe devrait examiner les moyens permettant à la Commission de poursuivre le développement de ses politiques relatives au **recrutement du personnel, au développement de la carrière** et aux dispositions en matière de retraite."

Analyse, diagnostic et propositions

Partant du constat "qu'au cours de la dernière décennie, l'influence, l'efficacité et l'image dans l'opinion de la Commission ont connu un déclin" (sic) - tenant en

partie à des **causes externes** mais provenant également de **faiblesses internes**-, le rapport s'est attaché à examiner l'organisation de la Commission et son fonctionnement et à proposer des réformes.

Le rapport a successivement relevé et analysé "un certain **manque de cohésion au sein du collège des commissaires**, une **répartition inégale des tâches** entre les portefeuilles de ces derniers, une **coordination insuffisante** entre hauts fonctionnaires, une **distribution mal équilibrée des effectifs** entre les services et des **défauts de structure des carrières** pour les fonctionnaires de la Commission."

Après avoir recommandé que la Commission réaffirme le rôle "politique" que lui assignent les traités, agisse comme un collège dans sa prise de décisions et assure une "fonction d'explication permanente à l'opinion "de ces décisions afin de perdre son "image technocratique", le rapport recommande une distribution plus équilibrée, voire une diminution du nombre de portefeuilles, une **meilleure coordination et programmation des travaux** - à confier à un vice-président de la Commission - une réflexion sur le **nombre de commissaires**, un regroupement de plusieurs directions générales, une **meilleure information** des fonctionnaires sur la politique du collège, un renforcement du rôle des directeurs généraux, une réforme des **méthodes de travail des cabinets** afin de mieux préparer les séances de la Commission, notamment par la participation des directeurs généraux pour les points qui les concernent.

La partie du rapport relative à la politique administrative propose des mesures à court terme et d'autres à plus long terme, tout en étant étroitement interdépendantes. "Si certaines de ces mesures sont mises en application alors que d'autres ne le sont pas, non seulement elles manqueront leur objet, mais elles pourraient se révéler tout à fait nocives."(sic)

Il est à souligner que le rapport indique, par des notes en bas de page, le type de décision requis pour la mise en œuvre de chacune de ces mesures (selon le cas, décision de la Commission, du Conseil, modification du statut, etc.).

Ces mesures touchent, d'une part, à **l'efficacité de l'organisation** : structures et organisation du travail (réduction du nombre d'unités administratives; accent sur les qualités de management; niveau de la discipline et mesures visant l'absentéisme); **dotation en personnel** (meilleure planification du travail des DG: à cet effet, renforcement du rôle d'un "screening group", véritable groupe

d'organisation et de méthodes, et examen des demandes d'effectifs supplémentaires par un organe extérieur composé de trois membres nommés par la Commission; création d'un **répertoire central du personnel**," qui rassemblerait les données relatives aux qualifications, à la formation et à l'expérience des fonctionnaires ainsi qu'à leur aptitude à accomplir un travail particulier "(!); établissement de **descriptions des emplois en fonction des missions des unités**; meilleur **système de notation**; réforme du système de recrutement, notamment par l'organisation de **concours en commun** avec d'autres institutions, le recrutement de diplômés universitaires en catégorie B et la réservation chaque année d'un pourcentage fixe des entrées en catégorie A au **passage de B vers A**; encouragement de la **mobilité** appelée à devenir "un droit et un devoir"; renforcement de l'effort de **formation du personnel**, notamment la formation professionnelle, la formation linguistique et la formation au management; confirmation du principe du déroulement de carrière par un **profil de carrière indicatif**; mise en place d'un comité de sélection pour la promotion de A6 en A5 et mise en place d'un **comité de sélection ad hoc pour la nomination aux postes A3**; apport de **personnel extérieur spécialisé en tant qu'agents temporaires sur des postes temporaires** nouveaux accordés dans ce seul but par l'autorité budgétaire et ce pour des durées de service allant de deux à cinq ans; encouragement à la retraite anticipée pour certains fonctionnaires A3 et A4 âgés de 55 ans et plus; préparation des élargissements à venir (Grèce, ensuite Espagne et Portugal) par l'effet conjugué des mesures de dégagement et de la création de nouveaux emplois.

Enfin, le rapport recommande à la Commission d'entreprendre des examens spécifiques pour les **autres catégories et cadres**.

Résultats

La Commission JENKINS confia à un groupe de commissaires présidé par le vice-président ORTOLI l'établissement de propositions pour la mise en œuvre des recommandations du rapport SPIERENBURG. Ces propositions, qui portaient notamment sur de profondes restructurations des services, firent l'objet de difficiles concertations avec les OSP. Un certain nombre de ces propositions furent mises en œuvre, quelquefois après plusieurs années, par les Commissions suivantes, avec des résultats contrastés, comme le fait apparaître la lecture des propositions énoncées ci-dessus.

En conclusion générale, s'il est un rapport qui entraine dans le vif du sujet et laisse des traces tangibles, ce fut le rapport SPIERENBURG. Cependant, **l'évolution politique** de l'Europe communautaire, la **multiplication des compétences** attribuées à la Commission, la **difficulté et l'hétérogénéité des tâches nouvelles** qui lui étaient confiées devaient par la suite imposer à sa capacité d'adaptation des contraintes -externes et internes- et des défis mis en exergue dans le rapport PETIT-LAURENT.

**Le rapport PETIT-LAURENT
"Réflexions sur l'efficacité de
l'institution et de son administration"
(1994)**

Mandat et contexte politique

Conformément au mandat confié à l'auteur par la Commission, le rapport comporte, d'une part, un **diagnostic d'ensemble** portant notamment sur

- la **capacité d'adaptation** de la Commission à ses tâches croissantes, à ses nouvelles activités de gestion et à la multiplication de ses compétences hétérogènes;
- les **entraves** que connaît la capacité d'adaptation de la Commission (déficit de crédibilité externe; crise d'identité interne; défaillances des mécanismes collégiaux), et, d'autre part, une identification d'un certain nombre de **réponses pratiques** à ces difficultés d'adaptation, à savoir:

Propositions

- rétablir la **capacité d'impulsion collective** du Collège;
- dessiner une **architecture plus efficace des services**;
- promouvoir une **meilleure capacité de mobilisation des ressources humaines** (améliorer les techniques de gestion des ressources humaines);
- professionnaliser le **recrutement et la formation**; assainir la **gestion des carrières**; restaurer le principe d'une **gestion globale des ressources humaines**.

Quelque cinq ans avant la fin prématurée de la Commission SANTER, les considérations énoncées dans l'avant-propos avaient valeur prémonitoire (a contrario . . .).

"L'efficacité d'un organisme public se mesure à sa capacité à faire face aux missions d'intérêt général qui lui sont assignées.

Mais l'efficacité est une notion complexe et subjective, tout particulièrement lorsqu'elle s'applique à une création sui generis comme la Commission.

Complexe parce que les performances techniques d'une institution collégiale

multi-culturelle sont difficilement comparables à celles d'une machine administrative nationale.

Subjective parce que le rôle politique de la Commission, c'est-à-dire la valeur ajoutée qu'elle apporte à l'intérêt général européen est contesté: sollicitée d'intervenir à l'appui d'intérêts nationaux, locaux ou socio-professionnels, elle est taxée, dans le même temps, d'activisme législatif, appelée à assumer un nombre croissant de tâches de gestion administrative et financière, elle se trouve accusée simultanément de développer une bureaucratie incontrôlée.

(. . .), la Commission qui entrera en fonction au début de l'an prochain devra être en mesure, pour justifier son rôle institutionnel irremplaçable au cœur du processus d'intégration européenne, d'apporter la démonstration de l'utilisation efficace des ressources mises à sa disposition et de la qualité de son administration".

**Bref rappel de l'opération MAP 2000 -
Modernisation de l'Administration et de
la politique du personnel-**

Mandat

Annoncée au personnel lors d'un "séminaire" tenu le 8.04.97 portant sur deux thèmes :

- le scénario 2010 présenté par la Cellule de prospective, et
- MAP 2000, " programme de modernisation de l'administration comportant un important train de "mesures de décentralisation, simplification, rationalisation" et impliquant un dégraissage substantiel des compétences de la DG IX, celle-ci "gardant son rôle d'élaboration des politiques et de réglementation en matière de personnel et d'administration".

Les orientations de MAP 2000 étaient approuvées par la Commission le 30.04.97, y compris la décentralisation budgétaire (enveloppe globale de crédits administratifs par DG).

Objectif et contexte

Partant du constat que "l'élargissement continu des tâches n'a pas été suivi par des réformes des modes de faire et de l'organisation du travail", MAP 2000 indiquait que "nous devons faire moins pour faire mieux "(sic) et "nous concentrer sur les missions pour lesquelles la Commission a été créée; nous devons mieux identifier les missions que la Commission doit décider, financer et exécuter, celles qu'elle doit décider et

financer mais ne plus exécuter, et celles qu'elle ne doit plus exercer" (sic).

" En fin de parcours, nous devrions avoir une Commission reconnue rigoureuse et efficace, dont l'action est centrée sur la formulation des politiques. Et, en conséquence, l'amélioration de l'image de la Commission auprès de l'opinion publique."(sic)

" L'administration publique n'est plus une donnée permanente: elle doit chaque jour justifier sa raison d'être par les actions qu'elle développe en faveur des citoyens qui la financent par leurs impôts (les "taxpayers"!) et qui demandent davantage de transparence et de responsabilité ("accountability"!).

Rappelons également, dans ce contexte, l'adoption par la Commission le 15.07.97 de l'AGENDA 2000 "destiné à renforcer l'Union européenne et à préparer l'élargissement".

Propositions

- Citons, entre autres, les mesures suivantes:
- enveloppe globale de crédits administratifs par DG;
- simplification des modifications de l'organigramme et de nomination des chefs d'unité;
- dévolution aux DG des pouvoirs de gestion du personnel à l'intérieur de la DG, de publication et pourvoi des postes vacants et de recrutement du personnel externe;
- dévolution aux DG des pouvoirs et des responsabilités en matière d'organisation interne du courrier (décentralisation des huissiers);
- facturation virtuelle aux DG de certains coûts de fonctionnement;
- renforcement des pouvoirs des DG dans la gestion des missions;
- redéploiement du personnel de la DG IX vers les DG;
- établissement d'un modèle comparable de planification des ressources et création des mécanismes d'évaluation, de suivi et d'audit.

Résultats

MAP 2000 a **marqué les pratiques administratives**: nombre de mesures de décentralisation vers les DG furent mises en œuvre; quelques-unes furent abandonnées. La DG IX se trouva affaiblie.

L'opération **mit à mal le dialogue social**: les OSP fustigèrent la "méthode LIIKANEN" consistant à faire prendre par la Commission la décision politique sous la forme d'"orientations" préalablement à

la concertation. Sur le contenu, les OSP virent un risque de démantèlement de la fonction publique (dans le florilège des tracts , MAP 2000 fut taxée de "Mine Anti-Personnel, de "Mieux Avaler la Pilule 2000 fois", de "Minimum d'Ambition pour le Personnel" (sic)).

Bref rappel du rapport WILLIAMSON

Contexte

En mars 1998, des informations parvenues aux OSP confirmaient que la DG IX avait fait élaborer un rapport (le "rapport CASTON-SMIDT", qualifié de "issues paper"(!)"informel") mettant fondamentalement en cause un certain nombre de dispositions du statut relatives notamment aux rémunérations, aux pensions et aux allocations et indemnités diverses. Devant le refus de la Commission de fournir des explications et d'engager une conciliation sur ce sujet, les OSP convoquent une assemblée générale le 22.04.98 et lancent pour le 30.04.98 un mot d'ordre de grève qui sera massivement suivi. Il s'agissait de la première grève générale du personnel visant la Commission elle-même.

Cette action donne lieu à l'établissement d'un protocole d'accord que la Commission approuve le 13.05.98 et qui met en place un groupe -paritaire- de réflexion sur la politique du personnel, présidé par l'ancien secrétaire général David WILLIAMSON, dont le mandat est: "(. . .) d'examiner la partie III du document du 17.04.98 -La Commission de demain- ainsi que les éventuelles conséquences à en tirer au niveau de l'administration et de la gestion du personnel y compris l'étendue du recours à des personnels sous statuts et contrats divers et les problèmes qui y sont liés."

Rappelons que dans le foisonnement désordonné et la multiplication tous azimuts d'initiatives et de mesures de réforme, le secrétaire général TROJAN avait diffusé un document - **La Commission de demain** - articulé autour de trois parties, à savoir:

Quel rôle pour la Commission dans l'Union de l'après 2000?

Quelle structure pour la Commission de demain?

Quel rôle pour le fonctionnaire de la Commission?

La Commission voulait ainsi, sans perdre la face, raccrocher les travaux du groupe de réflexion à une initiative dont elle entendait garder la maîtrise.

Conclusions et résultats

Le groupe de réflexion déposait son rapport le 6.11.98.

Affirmant son attachement aux principes suivants:

- unicité du statut,
- respect des droits acquis,
- respect du principe de proportionnalité ("If it's not broken, don't fix it"),
- mode de gestion garantissant un niveau de performance élevé du personnel,
- soutien de la hiérarchie et établissement de règles simples, appliquées et respectées par tous,
- perspective de l'élargissement de l'Union,

le groupe présentait des **conclusions et recommandations consensuelles** et détaillées sur chaque point abordé: ces recommandations ont été largement diffusées. Elles méritent que l'on s'y réfère constamment!

Les concertations démarrèrent rapidement en vue de traduire ces recommandations en décisions opérationnelles. La fin de la Commission SANTER allait y mettre un terme: les dossiers furent gelés durant le reste de l'année 1999.

Bref rappel des rapports du Comité des experts indépendants

Les deux rapports:

15.03.99: le "**premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne**", suivi par la démission de la Commission SANTER, et 10.09.99: le "**second rapport sur la réforme de la Commission- Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude-**",

ont eu un impact médiatique considérable.

On épiloguera encore longtemps à la fois sur l'obstination du fonctionnaire Paul van Buitenen à dévoiler d'abord au sein de services de la Commission, ensuite- faute d'être entendu- vers un groupe politique du Parlement européen, les irrégularités et fraudes qu'il avait décelées, sur l'opportunité offerte au Parlement européen de se valoriser à quelques mois

de l'élection pour son renouvellement, sur l'incapacité de la Commission de tirer les conséquences en temps opportun des dérives auxquelles elle tentait elle-même de remédier (voir les nombreuses initiatives et mesures de réforme prises en sens divers depuis 1995).

Le fait est que la Commission PRODI démarrait son mandat avec une image négative de l'institution et était placée devant le défi de remonter la pente.

Comme indiqué sous le point 1, la volonté de réforme, affichée tous azimuts et de façon quelquefois désordonnée sinon incohérente par la Commission SANTER, aurait pu - en dépit de l'effet négatif de certaines mesures MAP 2000 et de l'effet d'annonce désastreux du rapport CASTON-SMIDT - en s'appuyant notamment sur les recommandations du rapport WILLIAMSON déboucher sur des mesures prises par la Commission elle-même en matière de gestion des ressources humaines, de politique du personnel et de fonctionnement des services. C'était toutefois sans compter avec le climat et le contexte politiques de cette "fin de règne" . . .

En effet, dès 1994, le Parlement européen, fort du nouveau droit de co-décision que lui avait conféré le traité de Maastricht et des nouveaux pouvoirs conférés par le traité d'Amsterdam, était devenu plus remuant et entendait bien les faire valoir et exercer, à la première occasion, ce qu'un commentateur avait appelé son pouvoir de dire "non".

Cette occasion lui en serait donnée par les "affaires" à partir de 1997. La Commission SANTER allait attirer ainsi sur elle les foudres conjuguées du Parlement, de l'opinion publique en général et d'une certaine presse "eurosceptique" et "europhobe", sans parler de la méfiance profonde que certaines initiatives malencontreuses de réforme avaient provoquée au sein de son propre personnel . . .

Le **premier rapport** des experts indépendants allait sceller son destin.

Le **second rapport** allait déterminer le contenu de la réforme à venir . . .

La réforme PRODI-KINNOCK

Le contexte

Désigné par le Conseil européen de Berlin en mars 1999, le président PRODI esquissait lors du sommet européen de Cologne au mois de juin ses premières idées sur la composition et la réforme de la Commission. Les commissaires étaient nommés début juillet: ils comprenaient deux vice-présidents, dont l'un était chargé de la réforme administrative.

Dès la rentrée de septembre, le vice-président KINNOCK lançait sa

communication concernant la réorganisation des structures de la Commission: l'ère des restructurations et de leur cortège de redéploiements des personnes était ouverte.

Le 18.01.00 suivait le "document de consultation" sur la réforme de la Commission, systématiquement diffusé par la voie électronique et appelé à faire l'objet d'une consultation directe tous azimuts: services, membres du personnel, représentation du personnel.

Le 1er mars 2000 était publié le Livre Blanc sur la "Réforme de la Commission" comprenant, en première partie, les objectifs de la réforme et, en deuxième partie, le plan d'action décliné en 98 propositions d'action assorties d'un calendrier rapproché.

Consultation tous azimuts et concertation avec les OSP

Outre la consultation tous azimuts sur le document précédent, les mesures proposées dans le Livre blanc font l'objet de discussions préparatoires avec les OSP sur la base de "notes de travail" ("issues notes") visant à préparer les actions qui seront décidées par la Commission. Les propositions d'action formalisées font ensuite l'objet des concertations aux niveaux administratif (discussion préparatoire), technique (au niveau du directeur général ADMIN), et, le cas échéant, politique au niveau du vice-président, préalablement à d'éventuelles décisions de la Commission.

La réforme dans le sillage des réformes des fonctions publiques des Quinze

Tout en identifiant les spécificités de sa propre réforme interne, la Commission ne pouvait, pour des raisons évidentes, faire abstraction des réformes entreprises, dans certains cas depuis longtemps, dans les administrations publiques et les services publics des Etats membres de l'Union.

Ces réformes ont été abondamment décrites et analysées : un certain nombre d'articles et de notes thématiques consacrés à ce sujet sont cités en note 1 à la fin de l'article.

L'unité "formation du personnel" de la Commission a par ailleurs consacré à ces réformes une série de conférences.

Tout comme à la Commission, ces réformes ont porté ou portent sur des thèmes tels que: statut, réglementation des conditions d'emploi, système de carrière et système d'emploi, recrutement, mobilité, formation, évaluation, rémunération, retraite et pensions, etc., mais aussi décentralisation, externalisation, dialogue social. Sans trop schématiser, l'on peut poser que les réformes ont réussi là où elles ont été consacrées par des accords collectifs pris au terme de négociations entre les syndicats représentatifs et les autorités publiques : Etat ou instances déléguées ou décentralisées.

Si certaines de ces réformes ont été inspirées par un souci d'efficacité des administrations et des services publics, d'autres, sous couvert d'efficacité du service aux "clients" et prenant quelquefois le pas sur les missions de

fonction publique et de service public, sont d'inspiration ultra-libérale marquée par la volonté idéologique du "moins d'Etat" et de la sous-traitance au secteur privé.

Les spécificités de la réforme PRODI-KINNOCK

Si le contenu du Livre Blanc a été, en partie, alimenté par certaines initiatives, analyses internes et propositions de réforme précédentes (citons notamment SEM 2000, l'exercice DECODE, voire le rapport WILLIAMSON), il n'en marque pas moins une rupture avec les exercices précédents.

La première spécificité tient précisément aux conditions dans lesquelles la réforme a, en quelque sorte, été imposée de l'extérieur : le parlement, mandataire politique du "comité d'experts indépendants", affiche sa volonté de s'ingérer dans les responsabilités de gestion de la Commission. Par ailleurs, l'aboutissement de la réforme étant en partie lié aux dossiers rémunérations et pensions, le Conseil exerce une pression croissante sur le déroulement du processus (voir la proposition de la Commission d'extension de deux ans de la validité de la méthode de rémunérations). La réforme KINNOCK est donc sous haute surveillance.

La deuxième spécificité tient au contexte politique et budgétaire général: d'une part, l'incertitude quant au fonctionnement et au rôle de la Commission dans le jeu institutionnel dont les règles seront redéfinies par le sommet de Nice et dans la perspective des élargissements futurs, et, d'autre part, les contraintes imposées par les perspectives financières 2000-2006 pèsent sur l'avenir de la Commission et de la fonction publique européenne.

En troisième lieu, la réforme a été axée sur l'adéquation entre activités et ressources. Le groupe de pilotage ("Peer Group") s'est livré à un examen systématique des ressources disponibles au regard des activités exercées, dont certaines seront considérées comme "priorités négatives", à simplifier, voire à abandonner. Il s'en est suivi et il s'ensuivra des redéploiements de personnel d'une ampleur jamais atteinte dans le passé. Par ailleurs, les intentions d'externalisation sont, faute d'information précise, souvent ressenties comme autant de menaces de privatisation.

Une quatrième spécificité de la réforme en cours concerne son aspect médiatique, non seulement vis-à-vis de l'extérieur (opinion publique), mais également de l'intérieur. Jamais le recours, amplifié par les moyens électroniques, à l'information et à la consultation n'a été aussi massif et

intensif: paradoxalement, le personnel, confronté aux conséquences de certaines mesures, notamment en matière de restructuration de services et de redéploiement de personnes, apprécie quelquefois d'une façon très critique l'écart entre les intentions et objectifs affichés et la réalité sur le terrain. En dépit des ambitions affichées par la réforme, le personnel est interpellé par le fait que son promoteur paraît trop défensif vis-à-vis

des détracteurs de la fonction publique européenne. A cet égard, le personnel attend des promoteurs de la réforme qu'ils mettent résolument l'accent sur les acquis communautaires et le rôle irremplaçable de la Commission comme moteur de l'intégration européenne plutôt que comme un foyer de dysfonctionnements auxquels, par le passé, personne n'aurait jamais vraiment tenté de porter remède.

Quel avenir pour la Commission ?

La présente contribution se satisferait du mérite d'avoir suscité des interrogations sur les raisons du nombre considérable de propositions, initiatives, analyses et mesures de réforme dont la Commission a fait l'objet au cours de ses quelques décennies d'existence.

L'intérêt manifesté dans nombre de milieux pour une réforme en profondeur de la Commission ne dissimule-t-il pas quelquefois une volonté d'en faire une machine administrative destinée à faire fonctionner au mieux un marché élargi avec une monnaie commune, considéré comme la finalité de l'intégration européenne, le destin politique de l'Europe étant l'affaire des chancelleries et des marchandages intergouvernementaux?

Dans cette perspective, un certain nombre de tentatives de réforme en profondeur pourraient même être considérées comme des tentatives -délibérées ou instrumentalisées- d'affaiblir, voire de déstabiliser l'élément moteur de l'intégration. Modifier constamment le fonctionnement et la structure de la Commission, n'a-t-il pas pour effet de l'empêcher de travailler? Davantage d'intégration n'est pas un objectif recherché par tous, loin s'en faut. Moteur de l'intégration, la Commission était et est exposée à la fois aux critiques des insuffisances de son mode de gestion, mais aussi et surtout aux critiques de ceux qui estiment qu'elle en fait trop.

Dans ce contexte, on lira utilement un certain nombre d'études et d'articles consacrés aux perspectives et aux voies possibles de réforme de l'actuelle Commission (**voir note 2 à la fin de l'article**).

Alors que les réformes des administrations et des services publics des Etats membres dépendent des choix politiques opérés par les gouvernements et s'inscrivent dans la durée d'une, voire de plusieurs législatures successives, la réforme de la Commission sera tributaire, en plus de la durée du mandat de celle-ci, non seulement de ses propres choix, mais aussi des ressources qui lui seront allouées par l'autorité

budgétaire, Conseil et Parlement. En d'autres termes, "le but de la réforme doit-il être de permettre à la Commission de faire mieux ce qu'elle fait déjà ou de lui permettre de jouer un rôle mieux adapté aux défis d'une intégration croissante et de l'élargissement ?" (Les METCALFE). Certes, tant l'opération DECODE que le second rapport des experts indépendants ont mis en relief la nécessité d'une réforme des méthodes de gestion, mais la restructuration de l'organisation déjà en place ne contribuera que dans une faible mesure à résoudre le déficit de gestion de l'Union européenne, autrement dit le fossé existant entre les capacités dont la Commission dispose et celles dont elle a réellement besoin pour gérer d'une manière efficace les politiques communautaires. **En plus de la réforme de son organisation interne, la Commission sera-t-elle mise en mesure d'améliorer la performance de l'Union européenne dans son ensemble ?**

Dans son discours du 15 février 2000 devant le Parlement européen, le président PRODI a identifié quatre grands objectifs stratégiques pour 2000-2005, à savoir:

promouvoir de nouvelles formes de gouvernance européenne;
stabiliser notre continent et renforcer la voix de l'Europe dans le monde;
créer un nouvel agenda économique et social, et
une meilleure qualité de vie pour tous.

Pour ce faire, le président PRODI entend promouvoir une forme nouvelle et plus démocratique de partenariat entre les différents niveaux de gouvernance en Europe. "Le pari consiste à repenser radicalement la manière dont nous faisons l'Europe. A remodeler l'Europe.(. . .) La Commission actuelle aura donc deux grands axes d'action: nous veillerons à mener rapidement à bien nos réformes internes et nous réviserons nos priorités afin de nous centrer sur nos activités fondamentales.(. . .) Je demanderai à chaque commissaire, dans son domaine de compétence, de revoir ses priorités

au cours des prochains mois, afin que la Commission soit en mesure d'indiquer ses engagements concernant les tâches essentielles pour les années à venir. Notre but est de nous défaire des activités peu prioritaires et de libérer ainsi des ressources. Une fois que nous aurons défini avec précision les priorités centrales de la Commission, nous redéploierons le personnel en conséquence.(. . .) Nous répondrons ainsi à l'une des principales critiques formulées par le comité d'experts indépendants, à savoir le décalage entre les ressources et les missions de la Commission.(. . .) Si nous ne disposons pas des ressources nécessaires, nous refuserons donc d'assumer d'autres tâches non essentielles."

Le ton est donc donné : compte tenu de la complexité croissante de ses tâches et de l'inadéquation de ses ressources, l'avenir de la Commission passera par de nouvelles formes de gouvernance européenne. On fera faire par d'autres (c'était déjà le sens du concept de "subsidiarité") ou on fera avec d'autres ce que l'on ne peut ni ne doit faire seul. Encore faudrait-il que les services ne soient pas invités à préciser les tâches dont ils pourraient se passer, voire qui seraient susceptibles d'être externalisées, alors que les tâches prioritaires n'auraient pas été suffisamment définies.

D'une manière ou d'une autre, l'avenir de la Commission sera davantage encore déterminé par la réforme de l'Union européenne.

A l'occasion de la publication de son livre "France-Allemagne: le bond en avant" en 1998, Jacques DELORS donnait une interview au Nouvel Observateur :

"Nous avons créé l'engrenage de l'unité grâce à l'économie, mais, quel que soit mon enthousiasme pour la monnaie

unique, je ne crois pas qu'elle suffise à susciter le climat nécessaire au lancement de l'Europe politique. Il est temps de parler politique, de réfléchir à la transparence des processus de décision; aux compétences respectives des Etats-nations et de l'Union; aux domaines prioritaires de la coopération entre gouvernements; au contrôle démocratique enfin, qui demande notamment de personnaliser le pouvoir européen. Et puis il faut surtout se demander si les 25 à 30 pays qui feront demain partie de l' Union ont les mêmes ambitions pour l'Europe. La réponse étant évidemment non, il faudra bien un jour différencier ceux qui veulent aller plus loin qu'un grand espace économique commun et les autres. Si l'Union se réduit à la monnaie unique, ce sera Adam Smith sur le plan économique et Metternich sur le plan politique."

A nous de nous faire une opinion sur la question de savoir dans quel sens sont allés les événements survenus dans l'intervalle - crise et réforme de la Commission et évolution politique de l'Europe.

Quoi qu'il en soit, une réforme réussie de l'Union donnerait une dimension supplémentaire à la réforme de la Commission.

S'il est vrai que la quasi-totalité des fonctionnaires et agents de la Commission et des autres institutions européennes partagent cette conviction avec de larges secteurs de l'opinion publique et avec la majorité des femmes et hommes politiques des pays fondateurs de l'Union, on peut toutefois se poser la question de savoir si cette conviction est majoritaire dans l'Europe des Quinze et si elle le sera demain dans l'Europe élargie.

Petite bibliographie

(1)

- "Les services publics européens au défi du 21^{ème} siècle" (Jérôme VIGNON - Cellule de prospective - août 1995);
- "La fonction publique dans l'Europe des Quinze : réalités et perspectives" (Robert POLET - IEAP - Institut européen d'administration publique);
- "L'évolution de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques de l'Union européenne" (Koen NOMDEN - IEAP).

(2)

- "Reforming the Commission" (Les METCALFE - EIPA - European Institute of PublicAdministration);
- "European governance and the future of the Commission" (Ben HALL - Centre for European Reform).

Annexes : 2 tableaux

Annexe 1 : tableau comparatif de l'évolution des dépenses et des effectifs (1970 – 1978 – 2000)

Annexe 2 : évolution comparée des dépenses et des effectifs, balisée par les réformes successives (1970 – 1978 – 2000)

Annexe 1 - Community expenditure under the General Budget and total staff of the European Commission 1970-2000

YEAR	General budget expenditure(Mio ECU/€)	Total Staff(*)of the European Commission
1970	3385	7801
1971	2207	8025
1972	3122	8239
1973	4505	9247
1974	4826	9573
1975	5817	9987
1976	7563	10641
1977	8736	11068
1978	12042	11418
1979	14221	11649
1980	15857	11947
1981	17726	12283
1982	20470	12675
1983	24506	12998
1984	27081	13280
1985	27867	13703
1986	34675	14262
1987	35088	15161
1988	41022	15905
1989	40757	16309
1990	44063	16720
1991	53511	17175
1992	58490	17946
1993	64783	18576
1994	59273	19027
1995	66547	20383
1996	77032	21464
1997	79819	22006
1998	81174	22509
1999	85558 (1)	22631
2000	89585 (2)	N.A.

Notes :

(1) Budget.

(2) Preliminary draft budget.

N.A. = Not Available

Source :

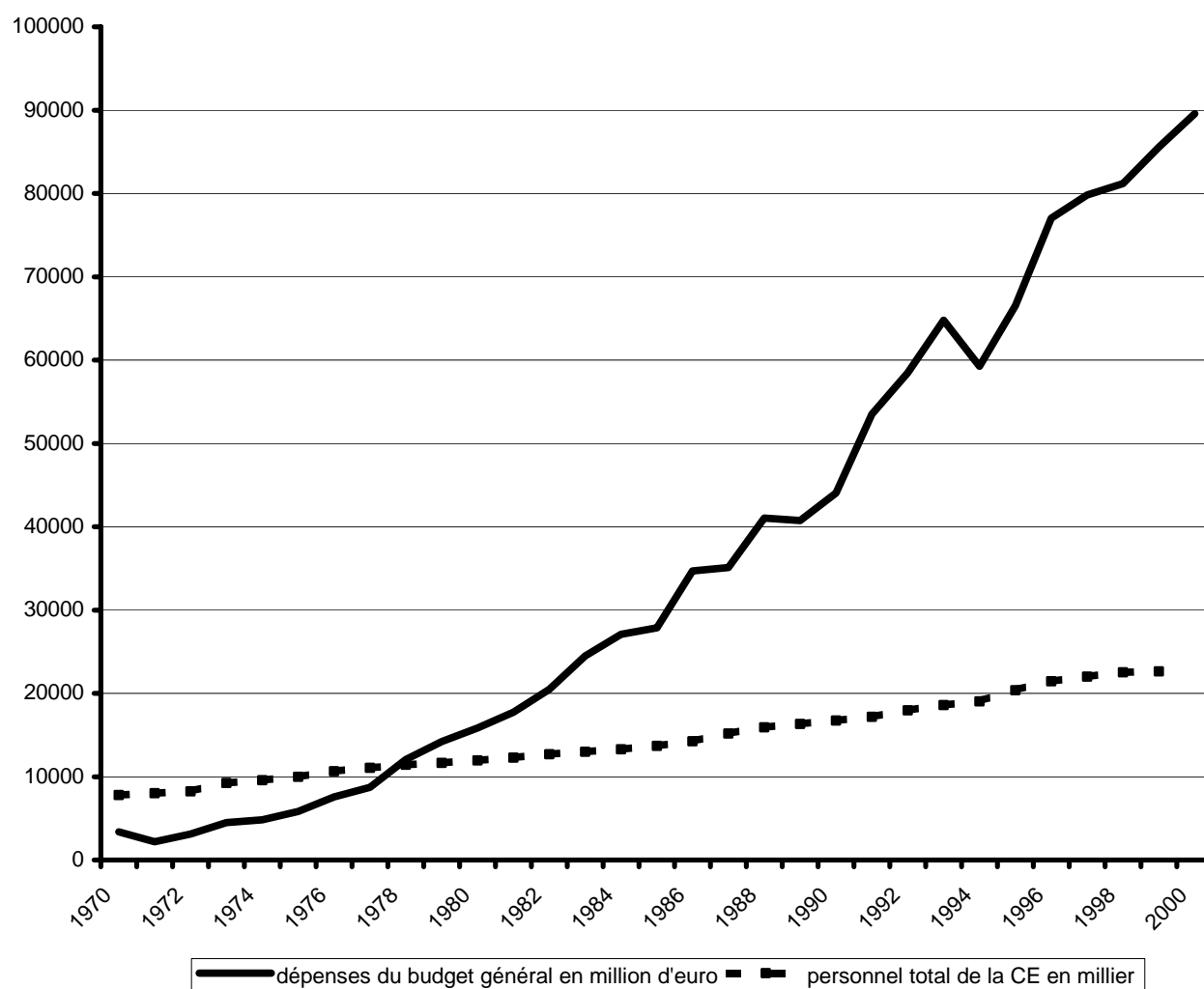
The Community Budget : The facts in figures.

Prod. 001108/DG Research-2/UM001101.

(*) Fonctionnaires et agents temporaires (à l'exclusion des autres "autres agents" et des personnels extérieurs, mais y compris les transformations de crédits en emplois et les titularisations d'agents locaux entre 1990 et 1996 - soit, environ 3000 personnes).

Annexe 2

Figure 1 : évolution comparée du personnel total (effectifs) et du budget général de la Commission européenne



Document

GRASPE est également intéressé par des débats, concernant les institutions et les politiques communautaires, menés au sein d'autres groupes. Ci-après un texte portant sur les politiques qualitatives et la construction européenne d'un groupe - "débat public" - transnational, dont les membres sont "actifs dans la conception et les débats sur les politiques européennes".

Nous appelons nos lecteurs à nous transmettre, pour publication, d'autres textes issus de démarches similaires.

Politiques qualitatives et construction européenne

Débat Public

Débat Public est un groupe transnational dont les membres sont actifs dans la conception et les débats sur les politiques européennes. Nous sommes réunis par le souci commun de restaurer la dimension politique dans la construction européenne. Au-delà de ce texte d'orientation générale, *Débat Public* prendra position sur des questions spécifiques qui justifient un débat politique européen.

Contact: www.debatpublic.net

Nécessité des politiques qualitatives

Depuis 50 ans, la construction européenne a été un objectif poursuivi soit pour lui-même, soit pour éviter le cauchemar des affrontements guerriers des nations européennes. Aujourd'hui, le produit de cette construction apparaît à la fois incontournable et fragile. Le contenu spécifique et les objectifs des politiques qui ont été mises en place pour donner corps à cette construction n'ont fait que peu débat. Un privilège considérable d'une vision purement quantitative de l'économie s'est installé, visible dans la mise au premier plan de quelques grands indicateurs économiques comme les niveaux de prix et les mesures non qualitatives de la richesse (PIB).

Dans ce contexte, il y a urgence à tenter de définir à la fois des objectifs qualitatifs pour les politiques et les moyens par lesquels il est légitime de chercher à les atteindre. Ces objectifs ne peuvent être vraiment dits qualitatifs que si l'on admet que leur définition ne se fait pas exclusivement à partir de l'économique, qui n'est que l'un des moyens de les atteindre, l'un des facteurs les rendant nécessaires, et l'un des contextes dans lesquels il faut les poursuivre. La reconnaissance de la légitimité de tels objectifs, et leur mise au coeur du débat politique européen, peut rééquilibrer la construction européenne. La réforme des institutions ne pourra prendre sens, que comme traduction institutionnelle de ce qui doit d'abord être une mutation politique. De nombreux mouvements sociaux ou culturels (mouvements écologistes, mouvements contre le chômage, mouvements culturels liés à l'appropriation des médias et des technologies..) témoignent de la possibilité d'une telle mutation politique. Ces mouvements sont généralement critiques, sont fragmentés et faibles, se coalisent à l'occasion, mais ne débouchent pas sur des mouvements politiques stables. De leur côté, les acteurs de la construction européenne sont souvent conditionnés par des groupes d'intérêts qui constituent l'horizon de leurs consultations sur des problèmes compartimentés et ils se retrouvent incapables de répondre aux préoccupations qualitatives, ne pouvant en reconnaître la validité qu'à titre d'exception..

Les marchés : organisations et limites

La reconnaissance du caractère irremplaçable des marchés comme moyens d'allouer des ressources à grande échelle sans contraintes, et de rendre possible l'évaluation par tout un chacun des mérites respectifs de différents biens et services est un acquis majeur de l'histoire moderne. Mais cet acquis, et les errements de ceux qui ont prétendu pouvoir l'ignorer, ont, semble-t-il, anesthésié la pensée politique. Celle-ci a renoncé à poser clairement les limites et les cadres d'organisation qu'elle peut légitimement donner aux marchés. Elle a renoncé à les penser dans leur réalité concrète, avec les contraintes qu'y imposent les systèmes techniques et l'organisation sociale.

Cette anesthésie provoque la résurgence de formes anciennes de la pensée politique : territoriales, ethniques et religieuses, qui paraissent offrir un rempart contre les conséquences de la réduction de la réalité à l'économique et au juridique. Ces formes anciennes reparaissent alors dans des atours particulièrement déplaisants. Or cette anesthésie ne semble pas être inéluctable: il est possible de poser les bases d'un réveil du politique.

Quelques exemples de politiques qualitatives, et les conditions de leur possibilité

L'aménagement des territoires et de leurs liens avec l'économie

L'économie place les territoires en concurrence les uns avec les autres, exploite leurs atouts, qu'il s'agisse des facilités de transport et de déplacement, de la qualité de la vie qui leur est propre, des avantages qui y sont consentis pour l'installation de telle ou telle activité ou des qualités des populations qui les occupent. L'élargissement des échelles européennes accentue évidemment cette mise en concurrence. Du point de vue des gestionnaires des territoires et de ceux qui discutent et élaborent les politiques d'aménagement, s'ouvre alors un dilemme. Faut-il abonder dans le sens de la mise en concurrence ou choisir d'autres arbitres de référence ? A-t-on même le choix à l'heure où la quête aux emplois occupe une si grande part des préoccupations des élus locaux ? Une fois encore, tout en gardant à l'esprit l'urgence et la réalité de ces contraintes, il faut accepter de prendre un minimum de distance et de considérer les effets réels des choix. La mise en concurrence, lorsqu'il s'agit d'êtres humains ou de leur cadre de vie, a deux justifications, qui sont deux faces de la même pièce : la recherche de l'efficacité par l'émulation induite par la concurrence, et le fait que ce jeu de compétition ne soit pas à somme nulle, c'est à dire que même en tenant compte des dégâts induits pour les perdants et des coûts du traitement de ces dégâts, il y ait un bénéfice global, partagé, par rapport à ce qu'aurait produit une autre approche. Dans l'état actuel des choses, le problème essentiel est que nous ne sommes pas capables d'en décider, car les outils de mesure, de représentation de l'état des choses ne prennent en compte que très imparfaitement la réalité de la qualité de la vie. Lorsqu'on lit les témoignages des ouvriers de Renault Vilvoorde, la première chose qui leur vint à l'esprit lors de l'annonce de la fermeture de l'usine fut : « et notre maison, que nous venons d'acheter à crédit, et qui est maintenant invendable ? ». Même si l'on dédommage les travailleurs dans le cadre de plans sociaux, dédommagera-t-on le territoire du coût de la gestion à long terme de lotissements partiellement désertés ? En France, les villes les plus « dynamiques » en matière de création d'emploi sont aussi celles où le chômage augmente le plus vite : Toulouse ou Montpellier vident leurs régions voisines de ceux qui espèrent y trouver un emploi. Au Royaume-Uni, la prospérité des zones de développement technologique s'accompagne d'une accentuation considérable de la pauvreté dans d'autres zones, d'une nouvelle segmentation du territoire, mais aussi de la mise en danger de certains des atouts (qualité de la vie à revenu donné, formation universitaire et recherche indépendantes des intérêts économiques à court terme) des territoires aujourd'hui favorisés. Vouloir dans ce domaine des politiques qualitatives suppose tout à la fois :

- Un cadre pour le jeu de la concurrence évitant les dumpings fiscaux, sociaux, environnementaux et urbains. L'élaboration d'un tel cadre est esquissée par les institutions européennes en réponse aux crises les plus voyantes, mais il n'atteindra une véritable efficacité que s'il est exigé politiquement.
- La construction de mesures du bien social qui reconnaissent que le succès économique des territoires n'est que le moyen d'atteindre des objectifs qualitatifs

non réductibles à l'économique. Cette construction est difficile, et ne pourra jamais offrir que des points de repère pour le débat politique, mais elle est d'une importance centrale, et il y a lieu de se réjouir de ce que les institutions européennes ont tenté depuis plusieurs années d'y contribuer.

- L'acceptation de la diversité des moyens de rechercher la qualité du développement d'un territoire, par exemple par la promotion d'un mode de production ou d'échange y ayant un effet bénéfique sans nuire aux autres territoires. Les investisseurs et ceux qui diffusent biens et services bénéficient aujourd'hui pleinement des avantages de la mobilité. On peut tenter de faire mieux profiter les citoyens des bénéfices de cette mobilité, mais il faut le savoir : les territoires, eux ne bougeront pas !

L'orientation sociale, économique et culturelle des technologies de l'information et de la communication

C'est devenu un lieu commun que de souligner le rôle central que tiennent les technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'évolution de nos sociétés et de nos économies. Ce lieu commun cache cependant une profonde diversité de ces technologies et de la façon dont elles s'inscrivent dans la réalité. Les techniques de l'information et de la communication peuvent être utilisées de façon préférentielle pour optimiser des processus aboutissant à des biens ou des services existants, ou au contraire pour développer de nouveaux produits et branches d'activité. Lorsque le développement de nouveaux produits et branches d'activité est bien engagé, un cercle vertueux s'établit entre les gains de productivité dans les processus existants qui dégagent les capacités de financement et de consommation permettant aux nouveaux aspects de se développer pleinement. Mais si à l'inverse, comme ce fut le cas jusqu'il y a peu en Europe, l'investissement se concentre d'abord sur les gains de productivité dans les processus, une destruction nette d'emploi se produit. Il faut donc s'interroger sur les raisons qui ont fait qu'en Europe (ou en tout cas bien plus en Europe qu'aux Etats-Unis), l'amorçage du développement de nouvelles activités ne s'est pas produit suffisamment. Deux raisons majeures, qui sont d'ailleurs liées, l'expliquent. La première est l'influence des activités existantes sur les orientations des politiques d'investissement et de recherche. Les activités émergentes n'ont pas de lobbies. Elles n'ont d'ailleurs le plus souvent pas pignon sur rue au chapitre économique, tant il est vrai qu'elles se développent le plus souvent comme usages sociaux avant de s'inscrire dans l'économie (exemple du Web, des logiciels libres, de l'information libre).

Au-delà des technologies de base du calcul, dès qu'il s'agit des réseaux, des logiciels grand public, du contexte d'usage en matière de propriété intellectuelle, on n'a presque jamais fait le choix résolu de développer les outils qui renforcent le pouvoir propre des individus et des groupes, par exemple de produire ou de distribuer de l'information. N'ont échappé à cet état de choses que la téléphonie mobile, quelques dispositifs d'électronique grand public et quelques applications niche. Il y a là un grave risque, car l'Europe est ici potentiellement prise au piège : elle occupe des positions de force sur des modèles de production centralisée et de distribution d'informations (*broadcast*, télécommunications à contrôle centralisé) faisant de l'utilisateur un récepteur doté de quelques fonctions d'interaction, et n'est que balbutiante sur tout ce qui relève des outils personnels, de la capacité à produire, échanger, critiquer et diffuser de façon indépendante. Ce risque n'est pas fatal en raison de l'existence de riches réservoirs de créativité mobilisable, ainsi que du maintien des compétences et infrastructures industrielles nécessaires, mais il impose d'assumer de façon résolue un projet qualitatif des technologies de l'information et de la communication. L'encouragement d'usages des TIC favorisant le lien social qui constitue la noble spécificité affichée des actions européennes ne sera qu'une fiction si ne développent pas les outils de l'appropriation par les citoyens eux-mêmes : le lien social ne se décrète pas par en haut. Il convient de veiller à ce que priorité soit donnée à l'exploration résolue de ces nouveaux possibles dans l'affectation des budgets de recherche et développement technologique européens dans ce domaine.

Le développement et l'usage des biotechnologies en agriculture

Oublions un instant tout ce que nous savons des biotechnologies, des organismes génétiquement modifiés (OGM), de leurs bénéfices possibles ou de leurs risques, du contexte industriel et international de leur mise en oeuvre, et posons-nous une simple question : « peut-on nous obliger à manger des OGM ou des produits dérivés, bien que

pour quelque raison, nous ne le souhaitons pas ? ». En l'absence de politique qualitative, la réponse est « temporairement oui ». Tout d'abord on peut nous en faire manger à notre insu, comme c'est très largement à leur insu que les consommateurs européens ont mangé pendant des dizaines d'années de la viande issue d'animaux nourris avec des farines contenant elles-mêmes des composants animaux. Les groupes d'intérêts liés aux biotechnologies n'ont reculé devant aucun effort pour maintenir le marché de consommation dans cet état d'information plus qu'imparfaite en s'opposant à la ségrégation des filières, au traçage, et à l'étiquetage efficace des produits contenant des organismes génétiquement modifiés. Les arguments présentés pour justifier ce refus tenant au coût estimé de la ségrégation et au fait que les consommateurs étaient mal informés sur le fond de l'affaire et sujets à être manipulés par des activistes mal intentionnés jouant sur des peurs ancestrales. Mais évidemment, comme le montrent les récentes décisions de groupes de distribution alimentaire, le maintien d'une telle impossibilité de choisir est très improbable si les bénéfices possibles de ces techniques ne sont pas convaincants. C'est ici qu'il faut abandonner le point de vue des marchés, et prendre celui de la qualité. Qualité gustative et alimentaire, pour lesquels les organismes génétiquement modifiés actuels ne présentent aucun avantage. Les affirmations selon lesquelles, fort bientôt, il en sera autrement grâce à de nouveaux développements des biotechnologies soulèvent un certain scepticisme, compte tenu de la difficulté d'agir sur les caractères liés à la qualité, qui sont le produit de l'interaction complexe de très nombreux gènes et de leur environnement d'expression. Qualité vis à vis de l'environnement et de la santé, pour laquelle l'estimation des niveaux de risque varie selon les points de vue, mais ne peut être tenue a priori comme négligeable. Qualité du point de vue de l'alimentation mondiale, pour laquelle tout lecteur d'Amartya Sen sait à quoi s'en tenir sur les effets probables de la diffusion de telles techniques agricoles dans le tiers-monde : qu'arrivera-t-il lors de la prochaine crise financière indonésienne si les planteurs de riz doivent acquérir chaque année de nouveaux lots de semence génétiquement modifiées ? Qualité du point de vue de la capacité à innover dans le futur et de la répartition de la puissance : c'est évidemment le noeud du problème. Que se développe un débat politique ouvert, fondé sur le dialogue et l'interrogation directe d'experts que l'on se donne les moyens de rendre indépendants, et le débat pourrait aboutir à réorienter les biotechnologies vers d'autres objectifs⁹, d'autres modèles d'exploitation possibles et à revaloriser le caractère de bien public non appropriable des bases du biologique. Le niveau européen peut jouer un rôle essentiel dans la promotion du débat qualitatif sur ces questions, mais il ne peut le faire qu'au prix d'un sursaut : l'indépendance nécessaire par rapport aux lobbies économiques.

Quelques axes pour recréer les conditions de possibilité de la décision politique

Une des conditions de possibilité des politiques qualitatives est évidemment qu'il soit légitime de vouloir qu'il y en ait. C'est à dire que l'on reconnaisse qu'il existe des différences de qualité (qu'il s'agisse de biens, de services, d'activités, d'organisation, d'espaces ou de cadre de vie, etc.) entre lesquels les mécanismes de marché ne peuvent ni produire les choix, ni constituer l'arbitre de référence. Les *marchés concrets* ne permettent aux citoyens de choisir qu'entre des produits similaires et non entre des solutions qualitatives, pas plus qu'ils ne permettent de déterminer indirectement quel est le choix optimal en recherchant celui qui produira un optimum économique. Le déguisement en choix qualitatifs de mesures qui ne visaient qu'à maintenir des barrières à la circulation de biens, de services, et de travailleurs ou le maintien de certains monopoles a considérablement nui aux choix qualitatifs. La construction européenne visait à démanteler ces barrières et ces monopoles tout d'abord pour construire l'interdépendance des économies et obtenir des économies d'échelle, puis pour construire des marchés concurrentiels. On a donc accepté que tout choix qualitatif soit a priori suspect, acceptable seulement comme exception dans un catalogue dûment répertorié. Un renversement du cadre de pensée est ici nécessaire, qui ne doit évidemment pas aboutir à retomber dans une naïveté du qualitatif. Les choix qualitatifs doivent être confrontés à la réalité de ce qu'ils produisent : les monopoles des

⁹ L'intérêt pour les biotechnologies, et une grande partie de leurs techniques sont issus de projets en matière de santé, pour lesquels leurs promesses se heurtent à de grandes difficultés. L'agroalimentaire représente en réalité une tentative de valorisation dérivée sur des marchés sur lesquels la concentration verticale peut jouer à plein

télécommunications, par exemple, ont beaucoup fait pour miner la notion de service d'intérêt général en arguant de bénéfices qualitatifs de service qui étaient plus que douteux. Mais la légitimité ne se marchande pas. Pour revenir aux biotechnologies agricoles, il doit être pleinement légitime pour les citoyens de choisir dans leur consommation entre des modèles de production agricole, par exemple.

Globalisation, intégration économique et politiques qualitatives

L'argument de la globalisation, et des risques de s'attacher un boulet à traîner dans la concurrence mondiale si l'on acceptait des orientations qualitatives était l'argument de dernière instance des causes indéfendables. Dans certains cas cet argument est fondé sur une grande myopie, réelle ou simulée. De nombreux choix qualitatifs (par exemple ceux portant sur le cadre de vie) peuvent être affirmés sur la marché européen sans aucun risque de délocalisation ou de concurrence par des acteurs ne subissant pas les mêmes contraintes. Dans d'autres cas, on argue de la délocalisation des nouvelles technologies (par exemple télévision par satellite ou Internet) pour affirmer l'impossibilité d'imposer des critères de qualité à l'offre économique, comme si celle-ci ne faisait pas l'objet d'une commercialisation ayant pignon sur rue ou comme si des technologies ou des procédures ne pouvaient aussi être développées pour se donner les moyens de lui imposer de respecter certains critères ou éviter la déperdition des recettes fiscales. Mais enfin, il s'agit d'un argument puissant, et qui ne pourra être contré que si on se donne les moyens pratiques d'encadrer les effets réels de la globalisation. Une des questions centrales qui se pose aujourd'hui est celle du choix des niveaux auxquels il est pertinent que s'exerce la souveraineté démocratique pour chaque type de décision et chaque facette de leur préparation et de leur mise en œuvre. Or nous sommes évidemment confrontés à des exigences contradictoires : le débat politique ouvert, l'analyse et la représentation des choix possibles, la capacité à imposer des décisions dans un contexte international, le suivi efficace des politiques, l'évaluation de leurs effets, voilà qui à chaque fois semble indiquer une échelle optimale. La globalisation n'est pas dans ce contexte une variable exogène : le fait qu'une économie soit moins dépendante de son commerce extérieur influe favorablement sur le coût que pourra avoir la mise en place d'une politique qualitative. C'est l'un des facteurs qui explique que la situation soit aujourd'hui beaucoup plus favorable pour le développement de politiques qualitatives à l'échelle européenne. En effet, après la création du marché unique et de la monnaie unique, la plus grande partie des échanges s'effectue dans l'espace interne européen. Dans cet espace même, et au fur et à mesure que le marché unique se transformera en réalité, il deviendra de plus en plus nécessaire de reconnaître les bénéfices de la localité, par la vérité des coûts sociaux de transport, l'acceptation du privilège qualitatif de l'inscription dans un territoire particulier pour certains types de biens et de services et la prise en compte des activités non-économiques dans la mesure du bien public social. Les positions qualitatives, celles qui ne servent pas de déguisement à la défense d'intérêts économiques, trouvent par leurs objectifs mêmes des alliés puissants dans l'opinion publique des autres pays. Il y a un cercle vertueux du qualitatif, comme il y a un cercle vicieux de la concurrence par l'abaissement de la qualité sociale ou fiscale. L'Union Européenne peut et doit faire face aux problèmes dérivés de la globalisation économique avec fermeté et indépendance par rapport aux pressions des lobbies économiques, que ces pressions s'exercent directement ou soient relayées par les Etats-Unis. Notre avenir comme citoyens en dépend.



Copyright © 2001 Newspaper Enterprise Association, Inc.
Redistribution in whole or in part prohibited